



Sebastian Wójcik-Jackowski

 <http://orcid.org/0000-0002-3807-5230>

badacz niezależny

Polska

Wątpliwości prawne związane z kontrolą gospodarowania wodami w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry na tle historycznym

Legal doubts related to the control of water management in the light of the Odra River Revitalization Act against a historical background

Summary

The study presents in a cross-sectional way the issue of water management control, reaching back to the genesis of current solutions, as well as analyzing the valid legal status and directions of changes resulting from the adopted Odra River Revitalization Act, in particular the creation of the Water Inspection and entrusting it with a specific category of tasks. At the same time, emerging doubts and shortcomings are discussed in depth, pointing out key elements that, in the author's opinion, should be taken into account and that have so far been omitted on the legislative path.

Key words: water management control, Water Inspection, centralization in water management, history of changes in water law

1. Przyczyny zmian legislacyjnych dotyczących kontroli gospodarowania wodami

Zgodnie z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry¹ 1 lipca 2024 r. wejdą w życie uregulowania art. 13 pkt 13 tej ustawy wprowadzające zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne². Polegają one na dodaniu rozdziału 2a, pod tytułem *Inspekcja Wodna* (art. 251a–251i), w związku z czym w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie wydzielona zostanie Inspekcja Wodna. Więcej o zamiarach leżących u podstaw jej powołania możemy się dowiedzieć z informacji dostępnych w witrynie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³. Wynika z nich, że w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów zamieszczono projekt (nr UD488) ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, który – po rozpatrzeniu przez ten organ – został wniesiony do Sejmu⁴. Nowe przepisy w założeniu miały na celu lepszą ochronę środowiska wodnego w przypadku wystąpienia katastrofy ekologicznej. Oprócz różnego rodzaju czynności, zwłaszcza monitoringu, przewidują one utworzenie nowej wyspecjalizowanej służby nazwanej Inspekcją Wodną, której zadaniem będzie m.in. wykrywanie, dokumentowanie oraz ograniczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie nielegalnych zrzutów ścieków do wód czy też innych działań szkodzących środowisku wodnemu⁵. Postanowiono zatem wyjść poza proponowaną tytulaturę ustawy, zawężoną li tylko do rzeki Odry (w domyśle: wraz z dorzeczem, czyli obszarem, z którego całkowity spływ następuje przez tę rzekę główną do Morza Bałtyckiego)⁶, i zorganizować formację, która będzie odgrywać istotną rolę w zapewnianiu skutecznej ochrony całości

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1963 [dalej: u.r.o.].

² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm. [dalej: p.w.].

³ *Wykaz prac legislacyjnych Ministerstwa Infrastruktury*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/wykaz-prac-legislacyjnych> [dostęp: 1.07.2023].

⁴ Pismo z dnia 24 maja 2023 r., znak: RM-0610-39-23.

⁵ *Ustawa o rewitalizacji Odry w wykazie prac Rady Ministrów*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 17.03.2023, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/ustawa-o-rewitalizacji-odry-w-wykazie-prac-rady-ministrow> [dostęp: 17.03.2023].

⁶ *Dorzecze*, w: *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, Główny Urząd Statystyczny [online], <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/4055.pojecie.html> [dostęp: 1.04.2023]; *Dorzecze*, w: *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, SJP PWN [online], <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/dorzecze;5422193.html> [dostęp: 10.04.2023].

wód śródlądowych⁷ jako jednego z kluczowych elementów środowiska przyrodniczego⁸.

Abstrahując od wspomnianej niekonsekwencji nazewnictwa, niewątpliwie bodziec do stworzenia wdrażanych obecnie rozwiązań prawnych rzeczywiście stanowiła katastrofa ekologiczna na Odrze przed dwoma laty⁹. Pokazała i uzmysłowiła ona decydom w Polsce, że postępujące zmiany klimatyczne wymuszają podjęcie extraordinaryjnych rozwiązań, by zapobiec dalszej degradacji zasobów hydrosfery¹⁰. Owe zasoby są wszak nie tylko niezbędne do egzystencji organizmów wodnych, ale wręcz konieczne do sprawnego funkcjonowania systemu gospodarki wodnej państwa¹¹, które winno zaspokajać zbiorowe potrzeby ludzkie, w tym tak podstawowe jak dostęp do wody, zaliczany do praw człowieka¹². Na mocy aktu prawa wewnętrznego¹³, mianowicie zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 18 sierpnia 2022 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw sytuacji powstałej na rzece Odrze¹⁴, zostało zatem wyłonione grono ekspertów mające ustalić przyczyny zjawiska śniętych ryb w Odrze, zdiagnozować zaistniałą sytuację, m.in. ewentualne zanieczyszczenia wód tej rzeki, oraz wypracować rekomendacje. Wyniki badań przedstawiono w formie raportu¹⁵.

⁷ Zob. M.J. Gromiec, *Polityka wodna Unii Europejskiej w Dyrektywie Ramowej 2000/60/UE i jej implikacje dla Polski*, wyd. 3 zm., Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Warszawa 2002, s. 9–12, 52–54.

⁸ Zob. B. Prandecka, *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, wyd. 2 rozszerz., Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991, s. 11.

⁹ A. Mikulski, *Katastrofa ekologiczna na rzece Odrze – co wiadomo?*, Nauka dla Przyrody, 25.08.2022, <https://naukadlaprzyrody.pl/2022/08/25/katastrofa-ekologiczna-na-rzece-odrze-co-wiadomo/> [dostęp: 23.03.2023].

¹⁰ *Hydrosfera*, w: *Encyklopedia leśna* [online], <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/hydrosfera/> [dostęp: 10.04.2023].

¹¹ R. Cieśliński, *Historia gospodarki wodnej na świecie*, EkoGuru, 30.05.2023, <https://ekoguru.pl/baza-wiedzy/wiedza-ogolna/historia-gospodarki-wodnej-na-swiecie/> [dostęp: 10.12.2023].

¹² *Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!*, strona WWW Unii Europejskiej, https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_pl [dostęp: 10.12.2023].

¹³ Zob. J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, E-Wydawnictwo: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2021, s. 89, <https://doi.org/10.34616/23.21.039>.

¹⁴ Dz. Urz. MKiŚ z 2022 r. poz. 40.

¹⁵ *Katastrofa ekologiczna w Odrze – opublikowany został raport końcowy*, Sozosfera.pl, <https://sozosfera.pl/woda/katastrofa-ekologiczna-w-odrze-opublikowany-zostal-raport-koncowy/> [dostęp: 8.12.2023]; *Raport kończący prace zespołu ds. sytuacji w Odrze*, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy [online], 31.03.2023, <https://ios.edu.pl/aktualnosci-certyfikacja/raport-koncacyjny-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze/> [dostęp: 10.06.2023].

Nieco inaczej ukierunkowany apel, związany z potrzebą zmian w podejściu do zarządzania zasobami wodnymi, został niezależnie wystosowany przez zespół doradczy do spraw zmian klimatu działający przy Prezesie Polskiej Akademii Nauk¹⁶. W komunikacie zakłada się zwiększenie kontroli społecznej nad gospodarką wodną (w tym bardziej transparentne mechanizmy decyzyjne oraz ustalenie jasnych zasad odpowiedzialności instytucjonalnej za podejmowanie decyzji lub ich brak), rezygnację z planów rozwoju żeglugi¹⁷ na rzecz realizacji i poszerzenia Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych¹⁸, uruchomienie specjalnego programu badawczo-wdrożeniowego poświęconego nie tylko odtwarzaniu życia w Odrze, lecz także zapobieganiu podobnym katastrofom na niej i na innych polskich rzekach w przyszłości, a ponadto powołanie niezależnej, apolitycznej grupy złożonej z naukowców i innych ekspertów oraz organizacji pozarządowych, która zajmie się wypracowaniem kierunków adaptacyjnej polityki wodnej w Polsce. Jeśli zaś chodzi o postulowane zmiany instytucjonalne, to spośród wielu sformułowanych zaleceń poprawę zarządzania środowiskiem rekomendowano zarówno w odrębnym raporcie Komisji Europejskiej¹⁹, jak i w białej księdze polskich rzek²⁰, opublikowanej na Światowy Dzień Wody²¹. Z kolei fundacje WWF²² oraz Greenmind²³ krytykowały projekt rządowy, zwłaszcza za szkodliwe, ich zdaniem, ułatwienia w regulacji Odry.

¹⁶ *Katastrofa na Odrze – geneza, terażniejszość, zalecenia*, Polska Akademia Nauk [online], 13.09.2022, <https://pan.pl/katastrofa-na-odrze-geneza-terazniejszosc-zalecenia-na-przyszlosc> [dostęp: 10.12.2023].

¹⁷ *Krajowy Program Żeglugowy do roku 2030*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-program-zezlugowy-do-roku-2030> [dostęp: 1.12.2023].

¹⁸ *Krajowy program renaturyzacji wód powierzchniowych (KPRWP)*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/susza/krajowy-program-renaturyzacji-wod-powierzchniowych-kprwp> [dostęp: 1.12.2023].

¹⁹ J. Spiller, *Unijna analiza katastrofy ekologicznej na Odrze. Opublikowano raport*, Teraz Środowisko, 22.02.2023, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosc/unijna-analiza-katastrofa-ekologiczna-odra-zlote-algi-13063.html> [dostęp: 1.07.2023].

²⁰ *Biała księga polskich rzek*, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi [online], 21.03.2023, <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/biala-ksiega-polskich-rzek/> [dostęp: 1.07.2023].

²¹ *World Water Day*, United Nations [online], <https://www.worldwaterday.org/> [dostęp: 23.03.2023].

²² *Stanowisko Fundacji WWF Polska ws. rządowych planów odbudowy Odry*, Fundacja WWF Polska [online], <https://www.wwf.pl/stanowisko-fundacji-wwf-polska-ws-rzadowych-planow-odbudowy-odry> [dostęp: 25.05.2023].

²³ *W tytule rewitalizacja, w treści beton, palki, paralizatory – oto specustawa odrzańska*, Fundacja Greenmind [online], 12.04.2023, <https://greenmind.pl/2023/04/w-tytule-rewitalizacja-w-treci-beton-palki-paralizatory-oto-specustawa-odrzanska/> [dostęp: 26.05.2023].

2. Kontrola w gospodarce wodnej w latach 1922–1960

Wracając do zasadniczego tematu, warto zauważyć, że zaproponowana nazwa instytucji utworzonej na mocy ustawy o rewitalizacji rzeki Odry²⁴ przywołuje nieodparte skojarzenia z istniejącą w poprzednim systemie polityczno-gospodarczym Państwową Inspekcją Ochrony Wód, ustanowioną na podstawie § 1 uchwały nr 436 Prezydium Rządu z dnia 7 lipca 1954 r. w sprawie Państwowej Inspekcji Ochrony Wód²⁵. Jednak struktury nadzorujące należyte utrzymanie wód i sprawdzające, czy nie następuje niedopuszczalne zanieczyszczenie wody, funkcjonowały znacznie wcześniej – w dwudziestoleciu międzywojennym, co przewidywały art. 227 ust. 1 i art. 232 ust. 2 ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 r.²⁶ Były to komisje rewizyjne (tworzone pierwotnie rozporządzeniem Rady Ministrów, a po nowelizacji – rozporządzeniami wojewodów) oraz miejscowe władze policyjne, które sprawowały bezpośredni nadzór nad wszystkimi zakładami wodnymi²⁷. Główne zadania komisji rewizyjnych polegały wówczas na udzielaniu opinii, a także na sprawdzaniu należytego utrzymania wód i ich brzegów oraz stanu zanieczyszczenia wód²⁸. Zgodnie z art. 236 w zw. z art. 166 ustawy wodnej mogły one również przeprowadzać coroczną kontrolę urządzeń spółek wodnych, które znajdowały się pod nadzorem władz państwowych dotyczącym m.in. prawidłowego wykonania i naprawy urządzeń wodnych²⁹. Miejscowe władze policyjne odpowiadały z kolei za bezpośredni nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy wodnej, zasięgały wskazówek właściwej władzy wodnej i w wypadkach naglących, takich jak powódź, wydawały zarządzenia w celu ochrony interesu publicznego oraz zastępczo przeprowadzały potrzebne roboty na koszt ociążających się (art. 226 i 227 ustawy wodnej), a przede wszystkim donosiły władzy wodnej o zaistniałych zagrożeniach i stwierdzonych przekroczeniach³⁰.

²⁴ Ustawa została uchwalona przez Sejm przy odrzuconym sprzeciwie Senatu, podpisana przez Prezydenta RP i promulgowana. Zob. *Rządowy projekt ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, druk nr 3303. Przebieg procesu legislacyjnego*, strona WWW Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3303> [dostęp: 1.10.2023].

²⁵ M.P. z 1954 r. Nr 69, poz. 863.

²⁶ T.j. Dz.U. z 1928 r. Nr 62 poz. 574 ze zm.

²⁷ A. Neuman, *Materjalne i formalne prawo wodne*, Drukarnia „Grafika”, Stanisławów 1930, s. 25–26; Z. Rolnicki, *Prawo wodne formalne*, Drukarnia Społeczna, Warszawa 1930, s. 39–40.

²⁸ Z. Rybicki, *Pozwolenie wodno-prawne w systemie gospodarki planowej PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958, s. 79.

²⁹ Z. Górnisiewicz, *Spółki wodne. Prawo materjalne i formalne*, Wydawnictwo Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Warszawa 1930 (seria A, monografia nr 27), s. 158–159.

³⁰ L.M. Ziegler, *Meljoracje rolne i spółki wodne. Praktyczne wskazówki o przeprowadzaniu meljoracji rolnych, zakładaniu spółek wodnych, nadawaniu uprawnień wodnych, zakładaniu ksiąg wodnych i przeprowadzaniu postępowania wodnego wraz z wzorami i przykładami*,

Późniejsza Państwowa Inspekcja Ochrony Wód wchodziła w skład Ministerstwa Gospodarki Komunalnej, powstałego po zniesieniu urzędu Ministra Administracji Publicznej na mocy ustawy z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zmianie organizacji naczelnych władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej³¹, a jej zadania terenowe wykonywały prezydya rad narodowych³². Sprawowały one, w myśl § 2 ust. 1 pkt 1–4 przywołanej uchwały nr 436, nadzór i kontrolę nad racjonalnym gospodarowaniem wodą pobieraną z wodociągów komunalnych oraz z wodociągów należących do zakładów przemysłowych i innych zakładów pracy; nad utrzymywaniem (przez zainteresowane zakłady) w należytym stanie urządzeń służących do zaopatrywania ludności w wodę i urządzeń do oczyszczania ścieków, usuwania nieczystości i wód opadowych; nad gospodarką ściekami; nad przestrzeganiem przez zakłady przemysłowe i inne zakłady pracy, które odprowadzają ścieki do wód powierzchniowych i do ziemi, przepisów mających na celu ochronę tych wód przed zanieczyszczeniem³³. Organizacja wewnętrzna Państwowej Inspekcji Ochrony Wód, sposób funkcjonowania jej organów, a także zasady i tryb działań pokontrolnych zostały określone w zarządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia

wyd. 2 popr. i uzup., Wydawnictwo Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Lublin 1928, s. 135–137; M. Prokopowicz, *Melioracje w Polsce wraz z odnośnem ustawodawstwem oraz ustawa wodna*, Pomorska Drukarnia Rolnicza, Toruń 1926, s. 259.

³¹ Dz.U. z 1950 r. Nr 19, poz. 156.

³² Zob. A. Wendel, *Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Przegląd Historyczny” 1955, t. 46, nr 4, s. 543–560.

³³ Nadzór i kontrola obejmowały w szczególności: sprawdzanie stanu i sposobu działania przemysłowych urządzeń przesyłowych, pomiarowych i odbiorczych wody oraz sposobu eksploatacji tych urządzeń; inspekcję wodociągów w zakresie racjonalnego i oszczędnego gospodarowania wodą przez odbiorców; sprawdzanie stopnia wykorzystania przez zakłady przemysłowe i inne zakłady pracy własnych ujęć i urządzeń wodociągowych dla potrzeb zakładu; sprawdzanie u odbiorców wody stanu konserwacji wewnętrznej instalacji wodociągowej; sprawdzanie w zakładach wodociągowych ilości i jakości produkowanej wody z technicznymi możliwościami tych zakładów wynikającymi z racjonalnej gospodarki wodą; kontrolę zgodności poboru wody z ustalonymi zasadami racjonalnego jej używania i kontyngentami na terenach, na których zostały one ustalone, oraz ujawnianie marnotrawstwa wody przez odbiorców; kontrolę przestrzegania, aby urządzenia do zaopatrywania ludności w wodę odpowiadały obowiązującym przepisom; współpracę z organami sporządzającymi operatywne bilanse wody; kontrolę stanu i funkcjonowania urządzeń do usuwania nieczystości i wód opadowych pod względem wymagań sanitarno-technicznych; kontrolę przestrzegania przez odbiorców przepisów określających warunki, jakim powinny odpowiadać ścieki wpuszczane do zbiorników wód powierzchniowych i do ziemi; sprawdzanie stanu, prawidłowego działania i pełnego wykorzystania oczyszczalni ścieków i innych urządzeń zapobiegających zanieczyszczeniu wód powierzchniowych i gruntowych ściekami; kontrolę przestrzegania wymagań, określonych przez właściwe organy, obowiązujących przy korzystaniu z wody i odprowadzaniu ścieków; kontrolę wykonania zarządzeń wydanych przez właściwe organy w powyższych sprawach (§ 2 ust. 2 pkt 1–13 przywołanej uchwały nr 436).

29 października 1954 r. w sprawie organizacji, szczegółowego zakresu działania oraz zasad i trybu postępowania Państwowej Inspekcji Ochrony Wód³⁴. Wskazano w nim, że postępowanie kontrolne powinno być poprzedzone stosownym upoważnieniem, a ustalenia przybiorą formę protokołu kontroli, którego obligatoryjną zawartość pieczęlowicie przedstawiono. W razie stwierdzenia uchybień działania pokontrolne polegały na zwróceniu się do kierownika inspekcjonowanej jednostki albo jednostki nadrzędnej o wydanie zarządzeń mających na celu usunięcie owych uchybień w wyznaczonym terminie. Przewidziano również możliwość wystąpień i zawiadomień, w tym do organów ścigania.

Zakres kompetencji Państwowej Inspekcji Ochrony Wód był imponujący – dotyczyły się one zarazem problematyki ochrony ilościowej i jakościowej zasobów wodnych oraz spełnienia wymogów sanitarno-epidemiologicznych dla ścieków wprowadzanych do wód i ziemi, a nawet już pobranych wód trafiających do sieci jako źródło zaopatrzenia ludności i przemysłu. Do tego dochodziły kwestie związane z pieczęcią nad zapewnieniem poprawnej obsługi i funkcjonowania określonych urządzeń – nie tylko urządzeń wodnych³⁵, lecz także urządzeń wodociągowych³⁶ i urządzeń pomiarowych³⁷ na nich zamontowanych³⁸. Dodatkowo w porządku prawnym równolegle istniały częściowo zazębiające się uregulowania art. 4 pkt 1 i 3 dekretu z dnia 14 sierpnia 1954 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁹ w przedmiocie kontroli stanu sanitarnego miast, osiedli, portów, przystani, wód śródlądowych, wewnętrznych i terytorialnych oraz statków prowadzonej przez tę instytucję, a także kontroli pod względem higieniczno-sanitarnym produkcji, przechowywania i jakości artykułów żywnościowych i wyrobów przemysłowych i obrotu nimi, którą przeprowadzano zgodnie z zasadami wynikającymi z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 1954 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz zasad i trybu postępowania państwowych inspektorów sanitarnych⁴⁰.

³⁴ M.P. z 1954 r. Nr 119, poz. 1680.

³⁵ *Urządzenia wodne*, w: *Encyklopedia leśna* [online], <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/urządzenia-wodne/> [dostęp: 5.09.2023].

³⁶ *Urządzenia wodociągowe – definicja*, Portal Statystyczny, 25.07.2019, <https://portalstatystyczny.pl/urządzenia-wodociagowe-definicja/> [dostęp: 5.09.2023].

³⁷ *Wodomierz*, w: *Encyklopedia PWN* [online], <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3997310> [dostęp: 5.09.2023]; *Przepływomierz*, w: *Encyklopedia PWN* [online], <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/przeplywomierz;3963566.html> [dostęp: 5.09.2023].

³⁸ Zob. H.G. Erb, *Technika pomiarów przepływu wody i ścieków*, tłum. A. i A. Hodowańscy, Wydawnictwo Seidel-Przywecki, Szczecin 1999, s. 123–192.

³⁹ Dz.U. z 1954 r. Nr 37, poz. 160 ze zm.

⁴⁰ Dz.U. z 1954 r. Nr 37, poz. 161.

3. Kontrola w gospodarce wodnej w latach 1960–1974

Chociaż wspomniana uchwała z 1954 r. obowiązywała aż do 30 grudnia 1972 r. – czyli do chwili wejścia w życie uchwały nr 304 Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 1972 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych uchwał Rady Ministrów, Prezydium Rządu, Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów i Komitetu Ministrów do spraw Kultury, ogłoszonych w Monitorze Polskim⁴¹ – to jej znaczenie zmalało już przedtem. Należy wszak uwzględnić, że w międzyczasie uchwalono ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej i przekształceniu urzędu Ministra Żegluga i Gospodarki Wodnej w urząd Ministra Żegluga⁴².

W konsekwencji nadzór nad ochroną wód przed zanieczyszczeniem i nad całokształtem gospodarki ściekowej oraz ich kontrolę powierzono właśnie Centralnemu Urzędowi Gospodarki Wodnej, co doprecyzowano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1960 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej⁴³. W ten sposób nastąpiło wchłonięcie Państwowej Inspekcji Ochrony Wód przez nową instytucję⁴⁴. Ponadto – zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem⁴⁵ – organy prezydiów rad narodowych właściwe do spraw gospodarki wodnej pełniły kontrolę nad budową, rozbudową lub przebudową oraz stanem, działaniem i wykorzystaniem urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem, a także nad przestrzeganiem innych warunków określonych w pozwoleniu. Kierownictwo zakładu, w którym przeprowadzano kontrolę, było obowiązane do udzielania wymienionym organom szczegółowych informacji o gospodarce wodnej i ściekowej zakładu oraz do udostępnienia danych mających wpływ na tę gospodarkę.

Z kolei na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne⁴⁶, którą uchylono m.in. ustawę o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (art. 169 pkt 5 p.w. z 1962 r.), wojewódzkie i powiatowe organy administracji wodnej, wchodzące w skład prezydiów rad narodowych określonych szczebli, regulowały korzystanie z wód i wykonywanie obiektów budowlanych gospodarki wodnej oraz sprawowały nadzór i kontrolę nad stanem, działaniem i wykorzystaniem tych obiektów, nad utrzymaniem wód śródlądowych wraz

⁴¹ M.P. z 1972 r. Nr 58, poz. 311. Została ona wymieniona pod nr. 518 w załączniku zawierającym wykaz uchwał, które utraciły moc.

⁴² Dz.U. z 1960 r. Nr 29, poz. 163.

⁴³ Dz.U. z 1960 r. Nr 59, poz. 329.

⁴⁴ Z. Mikucki, J. Kowalewski, *Ekonomika i prawo wodne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970, s. 17–30.

⁴⁵ Dz.U. z 1961 r. Nr 5, poz. 33 ze zm.

⁴⁶ Dz.U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158 ze zm. [dalej: p.w. z 1962 r.].

z brzegami i nad zachowaniem naturalnego stanu wód lub przywróceniem przydatności wód do normalnego z nich korzystania. Kierownictwo każdego zakładu zostało zobligowane do udzielania organom administracji wodnej szczegółowych informacji mających wpływ na gospodarkę wodną i wynikających z realizacji obowiązków określonych w przepisach bądź wytycznych⁴⁷. Zakres i tryb nadzoru i kontroli wskazano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 maja 1963 r. w sprawie nadzoru i kontroli sprawowanych przez organy administracji wodnej⁴⁸, którego wykonanie poruczono Prezesowi Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej⁴⁹. Dodatkowo na ów zakres wpływała ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane⁵⁰ (wraz z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1961 r. w sprawie budownictwa specjalnego)⁵¹, zgodnie z którą urząd ten i podległe mu komórki w prezydiach rad narodowych pełniły w dziedzinie gospodarki wodnej funkcję organów państwowego nadzoru budowlanego⁵².

Stworzony urząd o statusie centralnego urzędu administracji rządowej⁵³ zlikwidowano jednakowoż po kilkunastu latach na mocy art. 1 i art. 4 ustawy z dnia 29 marca 1972 r. o zniesieniu Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej⁵⁴. Prowadzenie nadzoru i kontroli nad m.in. gospodarką ściekami oraz ochroną wód przed zanieczyszczeniem (łącznie z nakładaniem kar pieniężnych za szkodliwe zanieczyszczenie wód) przejął wówczas Minister Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w myśl art. 2 ustawy z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska⁵⁵, a także § 1 pkt 1 i 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 1972 r. w sprawie ustalenia spraw, które przechodzą do właściwości Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Rolnictwa oraz Komunikacji⁵⁶.

Na podstawie § 2 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia z dnia 22 maja 1963 r. nadzór i kontrolę sprawowano w trzech aspektach: nad korzystaniem z wód zgodnie z przepisami Prawa wodnego, nad obiektami budowlanymi

⁴⁷ Zob. W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki, *Prawo wodne. Komentarz, przepisy wykonawcze i związkowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1965, s. 28, 172–174.

⁴⁸ Dz.U. z 1963 r. Nr 23, poz. 119 ze zm.

⁴⁹ Zob. W. Wołłejko, *Prawo wodne oraz przepisy wykonawcze i związkowe*, wyd. 2, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1972, s. 15–18.

⁵⁰ Dz.U. z 1961 r. Nr 7, poz. 46 ze zm.

⁵¹ Dz.U. z 1961 r. Nr 35, poz. 176 ze zm.

⁵² J. Smarż, *Rys historyczny przepisów prawa budowlanego w Polsce*, „Inżynieria i Budownictwo” 2018, nr 7/8, s. 420–423.

⁵³ Zob. K. Sułkowski, M. Wojcieszek, *Pozycja urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej” 2019, t. 22, nr 40, s. 151–165, <https://doi.org/10.17951/szn.2019.22.40.151-165>.

⁵⁴ Dz.U. z 1972 r. Nr 11, poz. 79.

⁵⁵ Dz.U. z 1972 r. Nr 11, poz. 77.

⁵⁶ Dz.U. z 1972 r. Nr 17, poz. 121 ze zm.

gospodarki wodnej oraz nad utrzymaniem wód śródlądowych wraz z brzegami i zachowaniem naturalnego stanu wód lub przywróceniem przydatności wód do normalnego z nich korzystania⁵⁷. Z wyników kontroli spisywano protokół. W razie stwierdzenia czy to rażących uchybień w korzystaniu z wód, czy stanu działania i wykorzystania obiektów budowlanych, który mógł być przyczyną poważnych szkód, przeprowadzający kontrolę miał prawo wystąpić do kierownika zakładu z wnioskiem o wydanie doraźnych zarządzeń w celu usunięcia tych uchybień (§ 5 ust. 1 i § 6 rozporządzenia).

4. Kontrola w gospodarce wodnej w latach 1975–2001

Po wejściu w życie ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne⁵⁸ wydano w omawianej materii nowy akt wykonawczy w postaci rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1977 r. w sprawie nadzoru i kontroli gospodarki wodnej⁵⁹, w którym został wręcz drobiazgowo określony zakres kontroli⁶⁰.

⁵⁷ W tymże przepisie kazuistycznie wymieniono: sprawdzanie sposobu, rozmiaru, celu, miejsca i czasu korzystania z wody, ilości, stanu i składu odprowadzanych ścieków oraz wpływu korzystania z wody na gospodarkę wodną i na uprawnienia osób trzecich; sprawdzanie, czy szczególnie korzystanie z wody powoduje jej nieuzasadnione straty; sprawdzanie posiadania pozwolenia wodnoprawnego i instrukcji eksploatacyjnej oraz przestrzegania warunków w nich określonych; sprawdzanie istniejącego stanu, prawidłowości działania i wykorzystania obiektów budowlanych; sprawdzanie przestrzegania obowiązków nałożonych na właścicieli gruntów w celu umożliwienia dostępu do wód albo pozostawienia przejść i przejazdów wzdłuż wód; sprawdzanie, czy korzystanie z wody podziemnej do celów przemysłowych może być zastąpione korzystaniem z wód powierzchniowych; sprawdzanie, czy w pobliżu obiektów budowlanych gospodarki wodnej są prowadzone roboty lub czynności, które mogą im zagrażać; sprawdzanie przestrzegania przez właścicieli gruntów obowiązku określonego zagospodarowania gruntów, niezbędnego dla ochrony wód; sprawdzanie przestrzegania zakazów i warunków obowiązujących w strefach ochronnych, na wałach, na obszarach położonych między wałami a korytem wody oraz na nieobwałowanych obszarach zalewowych; sprawdzanie przestrzegania zakazów i warunków składania w strefie przybrzeżnej substancji lub energii, które mogą je szkodliwie zanieczyścić; sprawdzanie, czy osoba uprawniona zaniechała korzystania z wody; sprawdzanie wpływu istniejących mostów, przepustów i innych budowli na stosunki wodne.

⁵⁸ Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230 ze zm. [dalej: p.w. z 1974 r.].

⁵⁹ Dz.U. z 1977 r. Nr 19, poz. 78.

⁶⁰ Nadzorem i kontrolą gospodarki wodnej objęto w szczególności: planowanie i realizację inwestycji urządzeń wodnych; korzystanie z wód; ochronę wód przed zanieczyszczeniem; ilość, stan i skład ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi; przestrzeganie warunków korzystania z wód, które określono w decyzjach i w instrukcjach gospodarowania wodą; usuwanie ścieków ze statków i innych obiektów morskich oraz ze statków żeglugi śródlądowej; utrzymanie i eksploatację urządzeń wodnych; regulację i utrzymanie wód wraz z brzegami; zagospodarowanie pomelioracyjne i stan zagospodarowanych łąk i pastwisk; działalność spółek wod-

W myśl tego rozporządzenia nadzór i kontrolę nad gospodarką wodną sprawowali ministrowie rolnictwa oraz administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska, a także terenowe organy administracji państwowej właściwe ze względu na siedzibę zakładu albo miejsce położenia wody⁶¹, zwane organami kontroli. W praktyce kontrolę prowadziły więc wyznaczone komórki w urzędach wojewódzkich i urzędach gmin (miast)⁶². Nazwa kluczowego resortu zmieniła się aliiści wielokrotnie⁶³: począwszy od wspomnianego Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, przez Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, następnie Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych oraz Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, a skończywszy na Ministerstwie Środowiska. Wynikało to z uregulowań, odpowiednio, ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o utworzeniu urzędu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska⁶⁴, ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁶⁵, ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa⁶⁶, a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska⁶⁷.

nych i ich związków; przestrzeganie nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków i ograniczeń dotyczących gospodarki wodnej; dokonywanie przez zakłady pomiarów ilości pobranej wody oraz ilości, stanu i składu odprowadzanych ścieków; wykonywanie w pobliżu urządzeń wodnych robót lub czynności, które mogą zagrażać tym urządzeniom lub spowodować ich uszkodzenie; przestrzeganie warunków obowiązujących w strefach ochronnych, na wałach przeciwpowodziowych, na obszarach położonych między wałami a korytem wody płynącej oraz na nieobwałowanych obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi; stan zabezpieczenia przed powodzią oraz przebieg usuwania skutków powodzi; korzystanie z gruntów przyległych do wód powierzchniowych; wydobywanie z wód materiałów i lodu oraz wycinanie roślin; gromadzenie ścieków i odpadów na gruntach przybrzeżnych oraz na obszarach górniczych – w obrębie wód leczniczych; ustawianie i utrzymywanie stałych urządzeń pomiarowych na brzegach i wodach oraz rejestrację i prowadzenie obserwacji ujęć wód podziemnych; oddziaływanie mostów, przepustów i innych obiektów budowlanych na gospodarkę wodną; wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych; usuwanie szkód górniczych w zakresie gospodarki wodnej (§ 1 ust. 1 i § 2 pkt 1–22 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1977 r.).

⁶¹ Zob. A. Stelmach, *Terenowe organy władzy i administracji*, w: *Współczesne instytucje polityczne Polski*, red. A. Stelmach, S. Zyborowicz, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1993, s. 95–106.

⁶² S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981, s. 50–55.

⁶³ J. Piekarski, *Prawo wodne. Przepisy wykonawcze i wyjaśnienia*, Urząd Wojewódzki w Kiecach, Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie, Warszawa 1979, s. 30–32.

⁶⁴ Dz.U. z 1975 r. Nr 16, poz. 90.

⁶⁵ Dz.U. z 1983 r. Nr 44, poz. 201.

⁶⁶ Dz.U. z 1989 r. Nr 73, poz. 433 ze zm.

⁶⁷ Dz.U. z 1999 r. Nr 91, poz. 1017 ze zm.

Z czynności kontrolnych, podobnie jak poprzednio, sporządzano protokół. Jeśli stwierdzono uchybienia w gospodarce wodnej, kierowano wystąpienie z wnioskami pokontrolnymi do zakładu kontrolowanego lub do jednostki nadrzędnej, które z kolei były obowiązane do zawiadomienia o sposobie wykonania wniosków w terminie wyznaczonym w tymże wystąpieniu (§ 5 ust. 1 i § 6 rozporządzenia z dnia 3 czerwca 1977 r.).

Do tego dochodzą odrębne zadania kontrolne związane m.in. z ochroną wód jako jednego z zasobów przyrodniczych środowiska, przypisane utworzonej wkrótce potem Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, podległej Ministrowi Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, na której czele stanął Główny Inspektor Ochrony Środowiska powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, stosownie do art. 94 ust. 1–3 i art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁶⁸. Owe zadania zostały doprecyzowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wykonywania kontroli w zakresie ochrony środowiska⁶⁹, wydanym na podstawie art. 96 rzezonej ustawy. Przykładowo można wymienić, wyszczególnione w § 2 pkt 1–3 i 7 rozporządzenia, prowadzenie lub inicjowanie badań jakości środowiska, ocenę jego stanu i zachodzących w nim zmian, kontrolę przestrzegania wymagań ochrony środowiska zapewniających zachowanie jego wartości i kontrolę realizacji tych wymagań w działalności organów administracji państwowej, jednostek organizacyjnych, osób fizycznych i organizacji społecznych oraz wykonywania związanych z tym niezbędnych badań jakościowych czy też tworzenie warunków do zapobiegania zagrożeniom środowiska, a także prowadzenie spraw dotyczących nadzwyczajnego zagrożenia środowiska. Ponadto zgodnie z art. 28 p.w. z 1974 r. wprowadzono środki, które umożliwiały unieruchomienie zakładu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, jeżeli zaniedbania zakładu pobierającego wodę lub odprowadzającego ścieki mogły stwarzać zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi i nie zostały usunięte pomimo wezwania do ich usunięcia⁷⁰. Pierwotnie znajdowało się to w gestii organów właściwych do wydania pozwolenia wodnoprawnego – do czasu wejścia w życie zmian, które wynikały z art. 32 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁷¹.

Omawiając tę tematykę, nie można tracić z pola widzenia wzmiankowanych wcześniej zadań realizowanych nadal przez Państwową Inspekcję Sanitarną na podstawie wspomnianego dekretu z 1954 r., zastąpionego ustawą z dnia

⁶⁸ T.j. Dz.U. z 1994 r. Nr. 49, poz. 196 ze zm.

⁶⁹ Dz.U. z 1980 r. Nr 24, poz. 96.

⁷⁰ M. Roliński, *Elementy prawa wodnego w rozwoju historycznym ze szczególnym uwzględnieniem polskich ustaw wodnych (część I)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, t. 18, s. 90.

⁷¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 824 ze zm. [dalej: u.i.o.ś.].

14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁷². Spośród nich w ramach kontroli przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne wyszczególniono literalnie w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.i.s. przepisy dotyczące higieny środowiska, a zwłaszcza wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, powietrza w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, jak również gleby, wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach. Jeśli chodzi o kontrolę jakości wody pobieranej z urządzeń zaopatrzenia w wodę, decydujące znaczenie miały więc uregulowania art. 106 ust. 1 i 2 p.w. z 1974 r., które uprawnienia do jej przeprowadzania nadawały organom inspekcji sanitarnej oraz zawierały delegację do wydania przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej rozporządzenia określającego warunki, jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarstw domowych, na potrzeby zakładów żywienia zbiorowego, zakładów produkujących środki spożywcze, farmaceutyczne, kosmetyczne, lód lub na potrzeby zakładów kąpielowych i pływalni oraz woda w kąpieliskach, a także zasady sprawowania kontroli jakości wody przez organy inspekcji sanitarnej⁷³. W tym celu zostało wydane rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 maja 1977 r. w sprawie warunków, jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarcze⁷⁴.

5. Kontrola w gospodarce wodnej w latach 2002–2017

W większym stopniu kontrolę gospodarowania wodami wyodrębniono w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁷⁵, w dziale VI: *Zarządzanie zasobami wodnymi*, obejmującym rozdział 7, zatytułowany *Kontrola gospodarowania wodami* (na który składały się art. 156–163d), co nie miało miejsca w strukturze Prawa wodnego z 1974 r.⁷⁶ Równocześnie ze względu na ważkość kontroli właściwej gospodarki wodnej znalazła ona należną pozycję wśród instrumentów zarządzania wodami, została bowiem literalnie wyszczególniona w art. 2 ust. 2 pkt 5 p.w. z 2001 r.⁷⁷ Jakkolwiek jej zakres przedmiotowy okazał się w istocie

⁷² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 338 [dalej: u.p.i.s.].

⁷³ Zob. E. Jabłoński, W. Wołłejko, *Prawo wodne oraz przepisy wykonawcze i związkowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1979, s. 126–132.

⁷⁴ Dz.U. z 1977 r. Nr 18, poz. 72 ze zm.

⁷⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm. [dalej: p.w. z 2001 r.].

⁷⁶ J. Rotko, *Kontrola gospodarowania wodami*, w: *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2002, s. 392.

⁷⁷ M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 30–31.

dość zbliżony do wcześniejszego⁷⁸, nieco rozbudowano wachlarz przewidzianych działań pokontrolnych, tzn. wprowadzono możliwość wydania zarządzenia pokontrolnego. Nie sposób więc zgodzić się w pełni z pojawiającym się w doktrynie twierdzeniem, że pod rządami poprzedniej ustawy kontrola gospodarki wodnej była wykonywana w ograniczonym zakresie, głównie przez Inspekcję Ochrony Środowiska pod kątem zgodności prowadzenia gospodarki wodno-ściekowej w zakładach z ustawą i z warunkami określonymi w pozwoleniach wodnoprawnych, jak również przez Państwową Inspekcję Sanitarną z punktu widzenia jakości wody ujmowanej w celu zaopatrzenia ludności oraz jakości wody w kąpieliskach⁷⁹.

Zasadniczo wedle art. 156 ust. 2 i art. 157 ust. 1 p.w. z 2001 r. kontrole prowadzili inspektorzy, których upoważniły do tego dwa wyszczególnione w art. 4 pkt 2 i 3 przywołanej ustawy kluczowe organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami, czyli Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – jako centralny organ administracji rządowej, nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (tj. Ministra Środowiska) – a także dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej (ściślej: wydziały kontroli w owych zarządach), będący organami administracji rządowej niezespólonej⁸⁰ podlegającymi temuż Prezesowi. Wyjątkami były kontrola stanu jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności oraz wody w kąpieliskach wykonywana w ramach kompetencji przyznanych Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jak również kontrola, która wynikała z uprawnień nadanych Inspekcji Ochrony Środowiska (obejmująca ochronę wód przed zanieczyszczeniem, jakość wód przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków w warunkach

⁷⁸ Zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 1–15 p.w. z 2001 r. kontrola gospodarowania wodami odnosiła się do stanu realizacji planów i programów dotyczących gospodarki wodnej ustalonych na podstawie ustawy; korzystania z wód; ochrony wód przed zanieczyszczeniem; przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy; utrzymania wód oraz urządzeń wodnych; przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń; przestrzegania warunków obowiązujących w strefach i obszarach ochronnych ustanowionych na podstawie ustawy; stanu jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności oraz wody w kąpieliskach; jakości wód przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków w warunkach naturalnych; stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych; przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią; stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych; ustawiania i utrzymywania stałych urządzeń pomiarowych na brzegach i w wodach; wykonywania w pobliżu urządzeń wodnych robót lub czynności, które mogą zagrażać tym urządzeniom lub spowodować ich uszkodzenie; usuwania szkód związanych z ruchem zakładu górniczego w zakresie gospodarki wodnej.

⁷⁹ *Nowe Prawo wodne. Omówienie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r., ujednolicony tekst ustawy*, red. I. Koza, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 158–159.

⁸⁰ Zob. J. Maćkowiak, *Koncepcja organu administracji niezespólonej jako terenowego organu administracji rządowej*, Difin, Warszawa 2017, s. 26–28, 121–136.

naturalnych oraz stężenia azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych).

Zarazem ustawodawca wprowadził w art. 156 ust. 3 p.w. z 2001 r. uregulowania dotyczące ewentualnego zbiegu kontroli gospodarowania wodami z działaniami podejmowanymi równoległe na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁸¹ i ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, a w art. 163 ust. 2 p.w. z 2001 r. – z zadaniami realizowanymi przez Państwową Inspekcję Sanitarną⁸². W pierwszym przypadku mogło do niego dojść zwłaszcza w sytuacji kontroli utrzymywania urządzeń wodnych będących obiektami budowlanymi. W drugim przypadku chodziło najpewniej o to, że oprócz kontroli gospodarowania wodami Inspekcja Ochrony Środowiska prowadzi również inne kontrole obejmujące środowisko wodne, w tym działania związane z państwowym monitoringiem środowiska, które zostały wyszczególnione w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.i.o.ś. W trzecim przypadku zaś trzeba uwzględnić, iż do zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy (po dziś dzień zresztą) nie tylko kontrola wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach, lecz także kontrola wody (w domyśle: już pobranej) przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.i.s.).

Podział wspomnianych kompetencji nie budził wszakże zasadniczych wątpliwości, poza zwalczaniem samowoli budowlanych w postaci urządzeń wodnych wykonanych jednocześnie bez pozwolenia wodnoprawnego i pozwolenia na budowę⁸³ oraz poza weryfikacją istniejących ujęć wód podziemnych przeznaczonych do zaopatrzenia w wodę pitną w ramach zwykłego korzystania z wód przez właścicieli nieruchomości gruntowych⁸⁴. W szczególności został on dość klarownie doprecyzowany dla wprowadzania ścieków do wód i ziemi. Mianowicie Inspekcja Ochrony Środowiska, jeśli chodzi o kontrolę gospodarowania wodami dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniem, uprawniona była do dokonywania czynności sprawdzających m.in. parametry ilościowe i jakościowe wprowadzanych ścieków, włącznie z wymierzaniem, w drodze decyzji, administracyjnej kary pieniężnej za stwierdzone przekroczenia na podstawie art. 298 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁸⁵.

⁸¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

⁸² Zob. R. Stawski, *Kontrola gospodarowania wodami w regionie wodnym Górnej Wisły*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 2006, nr 11, s. 51–54.

⁸³ S. Wójcik-Jackowski, *Rozbiórka urządzeń wodnych*, „Gospodarka Wodna” 2009, nr 2, s. 58–64.

⁸⁴ S. Wójcik-Jackowski, K. Sobek, M. Bilek, *Zmienność czasowa parametrów fizykochemicznych wody pitnej ze studni kopanych a istniejące i postulowane rozwiązania w zakresie zapewnienia jakości wody z ujęć „prywatnych”*, „Polish Journal for Sustainable Development” 2016, t. 20, s. 187–188, <https://doi.org/10.15584/pjsd.2016.20.20>.

⁸⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 [dalej: p.o.ś.].

Z kolei inspektorzy kontroli z Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i regionalnych zarządów gospodarki wodnej prowadzili takowe kontrole w zgoła innym aspekcie – przestrzegania warunków pozwoleń wodnoprawnych zarówno pod kątem wykonywania oraz utrzymywania wylotów jako urządzeń wodnych wraz z korytami cieków w zasięgu oddziaływania owych urządzeń, jak i pod kątem dotrzymania wymaganej częstotliwości poboru i badań próbek, których analizę obligatoryjnie zlecano akredytowanym laboratoriom. Marszałkowie województw byli zaś właściwi do ustalenia należnej opłaty i opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska, w tym za pobór wód i wprowadzanie ścieków (art. 288 ust. 1 i 2 w zw. z art. 273 ust. 1 pkt 2 i 3 p.o.ś.).

Większe wątpliwości dotyczyły katalogu wykroczeń, za które inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska mogli nakładać grzywny na mocy § 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁸⁶. Katalog ten obejmował bowiem również wykroczenia za czyny wynikające z działalności, która podlegała wyłącznej kontroli Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Zostało to skorygowane dopiero w § 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁸⁷. Nie sposób w tym miejscu nie zauważyć, że takich uprawnień odnośnie do wykroczeń określonych w Prawie wodnym z 2001 r. nie przyznano nigdy ani Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, ani dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej, w odróżnieniu chociażby od straży gminnych, co z kolei nastąpiło na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lutego 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁸⁸.

Z czynności kontrolnych w dalszym ciągu sporządzano protokoły. Niemniej w razie stwierdzenia uchybień w gospodarce wodnej nie kierowano do zakładu kontrolowanego ani do jednostki nadrzędnej wystąpienia z wnioskami pokontrolnymi, lecz wydawano zarządzenie pokontrolne o charakterze aktu z zakresu administracji publicznej (innego niż decyzja lub postanowienie). Dotyczyło ono uprawnień albo obowiązków wynikających z przepisów prawa, jego uzasadnienie zaś stanowiły utrwalone w protokole kontroli ustalenia co do nieprawidłowości, które stwierdzono w toku postępowania kontrolnego niebędącego typowym postępowaniem administracyjnym. Ustawodawca nie sprecyzował

⁸⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 151, poz. 1253 ze zm.

⁸⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 556.

⁸⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 36, poz. 190.

bowiem części dyspozytywnej zarządzenia, a powinności każdorazowo przypisywane kontrolowanemu determinował cel w postaci ich usunięcia. Przy czym jeśli zarządzenie pokontrolne nie zostało wykonane, to chociaż nie przeprowadzono pełnego postępowania dowodowego, kontrolowany mógł udowodnić zasadność swojego stanowiska, gdyby organ kontrolny skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 160 ust. 1 pkt 2 p.w. z 2001 r., które polegało na wystąpieniu do właściwego organu o wszczęcie postępowania administracyjnego przewidzianego przepisami ustawy (co znalazło potwierdzenie w literaturze przedmiotu⁸⁹ i w orzecznictwie⁹⁰). Najczęściej był to organ właściwy do wydawania pozwolenia wodnoprawnego (a także do stwierdzenia wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia tego pozwolenia oraz do orzeczenia o przeniesieniu prawa własności urządzenia wodnego na właściciela wody), czyli starosta lub wojewoda, którego kompetencje przejął w późniejszym okresie marszałek województwa (art. 140 ust. 1 i 3 p.w. z 2001 r.).

Warto przy okazji zaznaczyć, że wskutek nowelizacji Prawa wodnego z 2001 r. dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, będący organami kontroli, stali się z czasem również organami właściwymi do wydawania pozwoleń wodnoprawnych na terenach zamkniętych⁹¹, a także pełniącymi funkcję organów wyższego stopnia w stosunku do starostów realizujących kompetencje organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego⁹², podobnie jak Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – w stosunku do marszałków województw i dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej⁹³. Mogło to już wtedy narażać owe organy na zarzut braku obiektywizmu w toku prowadzonych przez nie postępowań administracyjnych, które były wszczynane w efekcie ich własnych działań pokontrolnych. Generalnie jednak w periodykach fachowych pozytywnie oceniano kontrolę nad gospodarowaniem wodami sprawowaną przez ówczesne regionalne zarządy gospodarki wodnej w porównaniu z poprzednikami⁹⁴.

⁸⁹ K. Szuma, *Art. 160, w: Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Z. Bukowski, K. Szuma, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 662–663.

⁹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2018 r., sygn. II SA/Kr 261/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AFCEBC20D8> [dostęp: 10.12.2023].

⁹¹ Zob. M.A. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29, s. 503–505.

⁹² Zob. art. 146 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

⁹³ Zob. art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462 ze zm.).

⁹⁴ M. Łakomska, *Kontrola gospodarowania wodami*, „Gospodarka Wodna” 2006, nr 4, s. 134–139.

6. Kontrola w gospodarce wodnej od 2018 r.

1 stycznia 2018 r. weszła w życie obowiązująca do teraz ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, która w art. 11 pkt 4 utrzymała kontrolę gospodarowania wodami jako jeden z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Niemniej zmienił się jej zakres. Z katalogu całkowicie usunięto jednak kontrolę stanu realizacji planów i programów dotyczących gospodarki wodnej ustalonych na podstawie ustawy (podlegających monitorowaniu i sprawozdawczości na mocy art. 328 ust. 1–5 p.w.), a jako odrębną wykreślono kontrolę ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Kontrolę badania stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych włączono natomiast do kontroli przestrzegania obowiązków i ograniczeń nałożonych na właścicieli gruntów, co wynika z art. 335 ust. 5 pkt 2 w zw. z art. 108 ust. 1 p.w. Dodano z kolei kontrolę przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniach zintegrowanych (uprawnających niekiedy do korzystania z wód wraz z innymi elementami środowiska)⁹⁵ oraz uwzględniono, oprócz dotychczasowej problematyki utrzymywania wód i urządzeń wodnych, aspekt wykonywania tychże urządzeń (które pospołu z ich utrzymywaniem wchodzi w zakres pojęciowy „budownictwa wodnego” wyrażony w art. 186 p.w.).

Obszernie zakrojone zmiany instytucjonalne w gospodarce wodnej, przejawiające się koncentracją zadań i kompetencji⁹⁶, odcisnęły piętno również na kontroli gospodarowania wodami. Stosownie do art. 335 ust. 1 pkt 1 i 2 p.w. głównym organem wykonującym takie kontrole zostały bowiem Wody Polskie (poza dyrektorami urzędów morskich, posiadającymi kompetencje kontrolne wyłącznie w odniesieniu do pasa technicznego), czyli państwowa osoba prawna w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁷, obejmująca strukturę polskich organów administracji wodnej, a zarazem odpowiadająca za szeroko pojętą gospodarkę wodną, m.in. za utrzymywanie całości śródlądowych wód płynących, które stanowią własność Skarbu Państwa, i znacznej części urządzeń wodnych zlokalizowanych na owych ciekach. (Notabene, z tej racji w myśl art. 335 ust. 2 p.w. w stosunku do Wód Polskich kontrolę gospodarowania wodami wykonuje minister właściwy do spraw gospo-

⁹⁵ Zob. M. Górski, *Zgoda wodnoprawna a przepisy prawa emisyjnego w świetle nowej ustawy Prawo wodne*, „Ochrona Środowiska” 2018, t. 40, nr 2, s. 5–7.

⁹⁶ Zob. K. Sobieraj, *Utworzenie Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie” jako przejaw koncentracji zadań i kompetencji w obszarze gospodarki wodnej – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2019, t. 111, s. 79–95, <https://doi.org/10.26485/SPE/2019/111/5>.

⁹⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

darki wodnej, tj. kolejno Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁹⁸ oraz Minister Infrastruktury⁹⁹).

Jak już wspominałem, kontrola stanu jakości wody ujmowanej w celu zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz kontrola stanu jakości wody w kąpieliskach (i miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpeli) nadal znajdują się w kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Przy czym pierwsza z nich została doprecyzowana w szczególności w art. 71 i 74 p.w. oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi¹⁰⁰, druga zaś – w art. 48 i art. 344 p.w. wraz z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie nadzoru nad jakością wody w kąpielisku i miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpeli¹⁰¹.

Istotnym przeobrażeniem uległa jednak kontrola gospodarowania wodami przez Inspekcję Ochrony Środowiska, co stało się zarzewiem sporów kompetencyjnych z Wodami Polskimi¹⁰². Trudno się temu dziwić, skoro w aktualnym stanie prawnym oprócz monitoringu substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, jak też niebudzącej wątpliwości kontroli stosowania programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu przez podmioty prowadzące produkcję rolną i działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, Inspekcja Ochrony Środowiska równoległe z Wodami Polskimi obejmuje kontrolą korzystanie z wód i ochronę zasobów wodnych tudzież przestrzeganie warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy. Jednak w przypadku Inspekcji Ochrony Środowiska chodzi wyłącznie o kontrolę dotyczącą pobra-

⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 105).

⁹⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2020 r. poz. 2006); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2023 r. poz. 2588).

¹⁰⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1747.

¹⁰¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 255.

¹⁰² Nie omieszkam zauważyć, że spory kompetencyjne występują nie tylko pomiędzy organami kontroli gospodarowania wodami, ale również pomiędzy organami wykonującymi takie kontrole a innymi organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami w rozumieniu art. 14 ust. 1 pkt 1–10 p.w., czego egzemplifikacją jest spór odnoszący się do spraw melioracji wodnych. Zob. postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. II OW 134/18, Legalis nr 1858577; postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. II OW 136/18, Legalis nr 1858578.

nych wód i ochrony wód przed zanieczyszczeniami (art. 118 ust. 1 oraz art. 335 ust. 5 pkt 1 i 2 p.w.), gdyż organ ten nie posiada ogólnych uprawnień kontrolnych w zakresie gospodarowania wodami (co potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2020 r.)¹⁰³, a równocześnie przecież, w odróżnieniu od Wód Polskich, dysponuje Centralnym Laboratorium Badawczym¹⁰⁴ wraz ze specjalistycznym zapleczem sprzętowo-technicznym i całodobową organizacją pracy służb prowadzących czynności kontrolne. Wcale nie są też rzadkie przypadki, kiedy Inspekcja Ochrony Środowiska wykracza, według mnie, poza swe kompetencje, chociażby oceniając w toku czynności kontrolnych stan techniczny urządzeń wodnych i korzystanie z wód oraz wskazując w zarządzeniu pokontrolnym konieczność utrzymania w należyтым stanie wylotu do ciekłu wodnego wraz z uregulowaniem stanu formalno-prawnego w zakresie odprowadzania m.in. wód opadowych, które wszak nie są ściekami w rozumieniu art. 16 pkt 61 p.w. (co unaoacza stan faktyczny opisany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2021 r.)¹⁰⁵.

Ponadto zauważmy, że choć opłatę podwyższoną za korzystanie z usług wodnych polegających na poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz na wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków pozwolenia wodnoprawnego ustala, w drodze decyzji, właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 282 ust. 8 w zw. z art. 280 pkt 2 lit. a i b p.w.), to ustalenia ilości pobranych wód podziemnych lub wód powierzchniowych lub ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego dokonywały Wody Polskie. Czyniły to na podstawie badań, pomiarów lub innych czynności kontrolnych wykonywanych w ramach kontroli gospodarowania wodami i następnie ustalały wysokość opłaty podwyższonej, stosownie do art. 281 pkt 1–8 w zw. z art. 280 pkt 1 p.w., które jednak, z zachowaniem przepisów przejściowych (art. 19 ust. 1–3 u.r.o.), wykreślono w myśl art. 13 pkt 21 i 22 u.r.o. (o czym będzie mowa w dalszej części wywodu, poruszającej problematykę administracyjnych kar pieniężnych).

Do tego dochodzą dość osobliwe uregulowania art. 552 ust. 2 pkt 2 i 3 p.w. Zgodnie z nimi ustalenie wysokości opłaty za usługi wodne w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do 31 grudnia 2026 r. następuje m.in. na podstawie pomiarów dokonywanych przez organy administracji w ramach kontroli gospodarowania wodami lub ustaleń z przeglądów pozwoleń wodnoprawnych,

¹⁰³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 października 2020 r., sygn. II SA/Wr 231/20, Legalis nr 2537961, CBOSA, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-wr-231-20/289d5cd.html> [dostęp: 10.12.2023].

¹⁰⁴ *Centralne Laboratorium Badawcze*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/gios/centralne-laboratorium-badawcze> [dostęp: 10.12.2023].

¹⁰⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2021 r., sygn. II SA/Kr 402/21, Legalis nr 2645595.

a także pomiarów dokonywanych przez organy administracji w ramach kontroli pozwoleń zintegrowanych¹⁰⁶. Oznacza to, że instrument kontroli został wykorzystany do zbierania danych niezbędnych w celu ustalenia opłaty, pomimo że takiej kontroli nie przewidziano w ogóle w art. 334 p.w., a co za tym idzie – w art. 335 p.w. nie wskazano organu władnego do jej przeprowadzania. Dodatkowo od strony technicznej bieżący pomiar realizowany w toku czynności kontrolnych nie pozwala, siłą rzeczy, na zebranie danych sprzed jego rozpoczęcia, wobec czego w art. 552 ust. 2a p.w. wprowadzono możliwość dokonywania odczytów z przyrządów pomiarowych (w domyśle: już wcześniej zainstalowanych na urządzeniach), a także – bacząc na wyrywkowy i ograniczony w istocie charakter kontroli – nałożono na podmioty ponoszące opłaty za usługi wodne obowiązek składania oświadczeń (co nastąpiło jednak dopiero poprzez dokonaną naprędce nowelizację, na mocy art. 1 pkt 38 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw)¹⁰⁷.

Jeżeli chodzi o uprawnienia wykonujących kontrole wyszczególnione w art. 336 ust. 1 pkt 1–9 p.w., to są one w stosunku do poprzednich unormowań (art. 157 ust. 2 p.w. z 2001 r.) rozszerzone o możliwość utrwalania przebiegu i wyników oględzin za pomocą aparatury i środków technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku, wykonywania – gdy jest to niezbędne dla celów kontroli – odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień i obliczeń sporządzanych na podstawie dokumentów (a w razie potrzeby – żądania ich od podmiotu kontrolowanego), sprawdzania tożsamości osób uczestniczących w kontroli, oceny sposobu i poprawności wykonywania pomiarów dotyczących korzystania z wód przez zakład, a także nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Stąd też, aby umożliwić realizację ostatniego z nadanych uprawnień, na mocy art. 95 § 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁰⁸ zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wykroczeń, za które pracownicy urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej wykonujący kontrolę gospodarowania wodami są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz warunków i sposobu wydawania upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁰⁹. Wykonującym kontrolę przyznano status funkcjonariuszy publicznych w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (art. 115 § 13 pkt 10 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny)¹¹⁰ oraz ustalono reguły

¹⁰⁶ Zob. M. Białek, D. Chojnacki, *Tryb określania wysokości opłaty za usługi wodne*, w: M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Oplaty za usługi wodne w nowym Prawie wodnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 113–130.

¹⁰⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1722.

¹⁰⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1124 ze zm. [dalej: k.p.w.].

¹⁰⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 669.

¹¹⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

wstępu i przebywania kontrolujących w toku przeprowadzania czynności na terenach zamkniętych w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹¹¹ (art. 336 ust. 2 i 3 p.w.). Dookreślono również w art. 337 p.w. kwestie związane z wydawaniem upoważnień do dokonywania kontroli oraz wprowadzono legitymacje dla pracowników urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej lub pracowników Wód Polskich, którzy kontrolują gospodarowanie wodami (ustalono zasady przedkładania i okazywania owych dokumentów), wobec czego w art. 338 tej ustawy zawarto delegację do wydania rozporządzenia określającego wzór legitymacji. W dniu 22 grudnia 2017 r. Minister Środowiska wydał konieczne rozporządzenie w sprawie wzorów legitymacji służbowych pracowników urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz pracowników Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹¹².

Przebieg czynności kontrolnych, tak samo jak w ustawie z 2001 r., znajduje odzwierciedlenie w spisywanym każdorazowo protokole kontroli (art. 340 ust. 1–4 p.w.), który powinien w pełni oddawać stan faktyczny¹¹³. Dodatkowo rozstrzygnięto o kierunku dalszych czynności pokontrolnych w przypadku odmowy jego podpisania – uznano, iż nie stanowi ona przeszkody w podjęciu przewidzianych środków prawnych, które podobnie jak do tej pory polegają na wydaniu kontrolowanemu zarządzenia pokontrolnego, wystąpieniu do właściwego organu z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego na mocy przepisów ustawy i wystąpieniu do właściwego organu o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu na prawach strony, a ponadto obejmują nowe uprawnienie w postaci nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w ustawie (art. 341 ust. 1 pkt 1–4 p.w.). Możliwość wystąpienia o dopuszczenie do udziału na prawach strony jest wszakże obecnie dość mocno ograniczona, gdyż chodzi tutaj o postępowania prowadzone na podstawie ustawy Prawo wodne. Tymczasem organami rozstrzygającymi w przedmiocie postępowań dotyczących zwłaszcza wydania pozwolenia wodnoprawnego bądź jego cofnięcia albo ograniczenia są co do zasady organy Wód Polskich (art. 397 ust. 1 p.w.), więc nie powinny one w nich uczestniczyć równocześnie jako organy prowadzące postępowanie administracyjne i jako strona¹¹⁴.

Jedyna bezpośrednia wzmianka o organach właściwych do wydawania pozwoleń wodnoprawnych umiejscowiona w uregulowaniach poświęconych

¹¹¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.

¹¹² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2340.

¹¹³ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 lutego 2019 r., sygn. II SA/Rz 1314/18, Legalis nr 1893468.

¹¹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 9 października 2013 r., sygn. II OSK 1082/12, Legalis nr 1413397; G. Łaszczyca, *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 23.

kontroli gospodarowania wodami znajdowała się wcześniej w art. 162 ust. 1 i 4 p.w. z 2001 r. Wprost nie przywołano tam kontroli gospodarowania wodami jako czynnika inicjującego, lecz nadano owym organom kompetencje umożliwiające wezwanie zakładu do usunięcia (w określonym terminie) sprecyzowanych w tym przepisie istotnych zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej, a po bezskutecznym upływie terminu – fakultatywne unieruchomienie (w drodze decyzji) zakładu bądź jego części do czasu usunięcia rzeczonych zaniedbań, z możliwością powtórnego uruchomienia, ale wyłącznie za zgodą dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Obecnie tę samą funkcję pełni art. 343 p.w., w którym wprawdzie mowa o właściwych organach Wód Polskich, lecz bez wątplenia chodzi o dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej oraz Prezesa Wód Polskich (a w stosunku do Wód Polskich – o ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej), co można wywnioskować, przeanalizowawszy przepisy art. 14 ust. 3 i 6 pkt 1 p.w. W dzisiejszym stanie prawnym organy te są władne, gdy zostaną spełnione przesłanki ustawowe, do obligatoryjnego nałożenia obowiązku unieruchomienia zakładu. Jeżeli zaś kontrola wykaże, że zakład działa bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, to właściwy organ Wód Polskich może, w drodze decyzji, zakazać korzystania z wód. Decyzji takowej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Z kolei kiedy urządzenie wodne wchodzi w skład instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś., podobne działania może podjąć Inspekcja Ochrony Środowiska, czyli zgodnie z art. 367 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. wstrzymać jej użytkowanie, jeśli funkcjonuje ona bez wymaganego pozwolenia na korzystanie ze środowiska albo z naruszeniem warunków przyznanego uprawnienia na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, tj. pozwolenia wodnoprawnego bądź pozwolenia zintegrowanego (art. 180 pkt 2 oraz art. 182 p.o.ś.).

Z racji ograniczeń objętości wywodu wypada pominąć pozostałe szczegółowe rozwiązania, które dotyczą współdziałania przeprowadzających kontrolę z innymi organami (w tym wynikające z dotychczasowej praktyki) czy też możliwości doprecyzowania, jaką daje upoważnienie do wydania przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, rozporządzenia określającego szczegółowy sposób współpracy ze Strażą Graniczną. Głębiej nie zostaną również przeanalizowane rozwiązania, które odnoszą się do takich odrębnych kwestii jak stosowanie do problematyki kontroli przepisów rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹¹⁵ oraz uregulowań ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości¹¹⁶. Podobnie jeśli chodzi o przeprowadzanie przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast kontroli związanych

¹¹⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

¹¹⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1206.

z opróżnianiem szamb i osadników z instalacji przydomowych oczyszczalni ścieków na podstawie art. 6 ust. 5a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹⁷, z których to kontroli sprawozdania przedkładane są m.in. właściwemu dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, stosownie do art. 3 ust. 5 i 6 tej ustawy. Przechodzę zatem do następnej części, czyli omówienia zmian w Prawie wodnym z 2017 r. polegających na powołaniu Inspekcji Wodnej.

7. Inspekcja Wodna

Wracając do założeń projektu ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, należy zauważyć, że Inspekcja Wodna ma szybciej ujawniać zdarzenia lub naruszenia, które mogą wywołać szkody w środowisku wodnym, dzięki łączeniu zadań z zakresu kontroli i inspekcji poprzez nadane jej kompetencje operacyjno-rozpoznawcze. Zaproponowano dwustopniową strukturę owej jednostki, kierowanej odpowiednio przez Krajowego Inspektora Wodnego (w odniesieniu do Krajowej Inspekcji Wodnej) oraz regionalnych inspektorów wodnych (w odniesieniu do regionalnych inspekcji wodnych). W uzasadnieniu przywołano kompetencje Wód Polskich w dziedzinie gospodarowania wodami oraz wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód i gruntów, by podkreślić potrzebę ich poszerzenia o ochronę pożytków z wód i korzystania z tych pożytków. W związku z powyższym za wskazane uznano nadanie inspektorom zarówno uprawnień służących ochronie zasobów ryb w wodach, jak i prawa do poboru próbek wody i ścieków w celu wykrywania zdarzeń mogących zagrażać środowisku wodnemu i organizmom¹¹⁸.

Wspomniałem już we wstępie, że trzon rozwiązań prawnych w omawianej materii zamieszczono w rozdziale 2a p.w. (art. 251a–251i), dodanym na podstawie art. 13 pkt 13 u.r.o. Przewiduje się utworzenie Inspekcji Wodnej wchodzącej w skład Wód Polskich, która działa przy Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (Krajowa Inspekcja Wodna) oraz przy regionalnych zarządach gospodarki wodnej (regionalne inspekcje wodne), realizujących jej zadania. Co istotne, wprawdzie kieruje nią Krajowy Inspektor Wodny z pomocą regionalnych inspektorów wodnych, lecz funkcję tę pełnią, odpowiednio, Prezes Wód Polskich oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej (art. 239 ust. 3 i 3a w zw. z art. 251a ust. 1–3, 5 pkt 1 i 2 p.w.). Toteż jeśli patrzeć

¹¹⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 399.

¹¹⁸ *Projekt ustawy o rewitalizacji rzeki Odry*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-rewitalizacji-rzeki-odry> [dostęp: 1.07.2023].

przez pryzmat § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie¹¹⁹, nie posiada ona, jak się wydaje, znamion całkowicie odrębnej jednostki organizacyjnej Wód Polskich, lecz raczej jest specyficzną komórką wewnętrzną, obligatoryjnie występującą w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej i w zarządach regionalnych. Zwłaszcza że obszar działania poszczególnych regionalnych inspekcji wodnych ma ścisły związek z obszarem działania poszczególnych regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a w skład osobowy Inspekcji Wodnej wchodzi inspektorzy będący pracownikami Wód Polskich (art. 251a ust. 4 i 6 p.w.).

Wbrew pozostawionemu bez zmian art. 240 ust. 2 pkt 23 p.w. kompetencje Krajowej Inspekcji Wodnej sprowadzają się wyłącznie do koordynowania działalności regionalnych inspekcji wodnych i nadzoru nad nią (głównie przez wydawanie poleceń dotyczących sposobu realizacji zadań oraz żądanie przekazywania informacji), określania ryzyka wystąpienia zdarzeń mogących powodować negatywne skutki dla wód lub zasobów ryb w wodach (aby eliminować te skutki), opracowywania rocznego planu działania Inspekcji Wodnej, a także przygotowywania planu kontroli gospodarowania wodami na dany rok (art. 251c ust. 2 pkt 1–4 p.w.). Zadania Inspekcji Wodnej wskazane literalnie w art. 251b cytowanej ustawy bowiem w całości realizuje właściwy miejscowo regionalny inspektor wodny za pośrednictwem regionalnej inspekcji wodnej (art. 251d ust. 2 p.w.). Obejmują one kontrole przestrzegania przepisów Prawa wodnego z 2017 r. i ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybnictwie śródlądowym¹²⁰ oraz przepisów wydanych na podstawie tych ustaw, kontrole gospodarowania wodami (w zakresie określonym w przepisach działu VII rozdziału 3 Prawa wodnego z 2017 r.), a także dokonywanie czynności, o których mowa w art. 190a ust. 1 i 3 pkt 1 p.w.

Trudno wszakże jednoznacznie stwierdzić, o jakież to inne kontrole chodzi, poza kontrolami gospodarowania wodami wyszczególnionymi w art. 334 pkt 1–7 i 9–13 p.w., a na myśl nasuwają się tylko te przewidziane w art. 552 ust. 2 pkt 2 i 3 p.w., dotyczące wcześniej sygnalizowanych pomiarów na potrzeby ustalenia wysokości opłaty za usługi wodne. Wątpliwości budzą również przyznane Inspekcji Wodnej uprawnienia do kontroli przestrzegania przepisów ustawy o rybnictwie śródlądowym (art. 251d ust. 3 pkt 2–5 i ust. 4 pkt 2 p.w.), skoro powielają one niemal w pełni zadania z powodzeniem realizowane przez Państwową Straż Rybacką (art. 23 i 23a u.r.ś.) – podległą bezpośrednio wojewodzie wyspecjalizowaną i wyodrębnioną formację o ugruntowanej pozycji i dużym dorobku – a także współdziałającą z nią Społeczną Straż

¹¹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2506.

¹²⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 883 [dalej: u.r.ś.].

Rybacką, którą tworzy rada powiatu na wniosek starosty (art. 22–24 u.r.s.)¹²¹. Warto w tym miejscu napomknąć, że wykonujący rybołówstwo mogli ustanawiać strażę rybackie, a powiatowa władza administracji ogólnej mogła zatwierdzać i zaprzysięgać strażników już pod rządami ustawy z dnia 7 marca 1932 r. o rybołówstwie¹²² (art. 70 i 71 tej ustawy). Nadzór nad realizacją przez Wody Polskie zadań w zakresie rybołówstwa sprawuje minister właściwy do spraw rybołówstwa (art. 263 ust. 5–7 p.w.), którym jest obecnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹²³. W obliczu potencjalnych sporów kompetencyjnych obu wspomnianych jednostek tenże organ naczelny, wydając Wodom Polskim wytyczne i zalecenia dotyczące realizacji zadań, które wynikają z przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym, powinien, w moim przekonaniu, klarownie zarysować płaszczyznę harmonizacji działań Inspekcji Wodnej i straży rybackich.

Niejasne i wielce kontrowersyjne wydają się też wzmiankowane czynności sprecyzowane w art. 190a ust. 1–6 p.w., dodanym na mocy art. 13 pkt 8 u.r.o. Przewiduje on uniemożliwienie lub ograniczenie korzystania z urządzenia wodnego wykonanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego lub urządzenia wodnego, z którego korzystanie z wód odbywa się bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego, lub pozwolenia zintegrowanego, gdy chodzi o wylot urządzenia służącego do wprowadzania ścieków do wód, ziemi lub urządzeń wodnych, wylot służący do wprowadzania wody do wód, ziemi lub urządzeń wodnych lub pomost i przystań. Uniemożliwienia bądź ograniczenia korzystania z urządzenia wodnego dokonuje organ Wód Polskich właściwy w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego lub dokonania zgłoszenia wodnoprawnego lub Inspekcja Wodna. Przebieg tej procedury, ustalony w art. 190a ust. 3 p.w., obejmuje powiadomienie właściwego organu Wód Polskich przez Inspekcję Wodną o uniemożliwieniu lub ograniczeniu korzystania z urządzenia wodnego, a następnie niezwłoczne powiadomienie przez rzeczony organ o uniemożliwieniu lub ograniczeniu korzystania z urządzenia wodnego, odpowiednio, właściciela tego urządzenia lub podmiotu z niego korzystającego (jeśli można ustalić ich tożsamość). Dalej wszczyna się procedurę legalizacji urządzenia wodnego, gdy mamy do czynienia z korzystaniem z urządzenia wykonanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego, a także podejmuje działania w celu wszczęcia postępowania na podstawie art. 343 ust. 1 lub 6 p.w. w przypadku korzystania z wód przez zakład bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego. (Chodzi o omawiane wcześniej

¹²¹ Zob. B. Kurzępa, *Państwowa Straż Rybacka i Społeczna Straż Rybacka. Pozycja prawna oraz zakres działania*, CeDeWu, Warszawa 2016, s. 11–12, 69.

¹²² Dz.U. z 1932 r. Nr 35, poz. 357.

¹²³ Zob. § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2023 r. poz. 716).

wezwanie zakładu do usunięcia w określonym terminie zaniezań w zakresie gospodarki wodnej, w których wyniku może powstać stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku albo prawnie chronionemu interesowi osób trzecich, skutkujące – jeśli zanieżania nie zostaną usunięte, a ów stan się utrzymuje – obligatoryjnym wydaniem decyzji o wstrzymaniu działalności, tudzież o fakultatywne zakazanie, w drodze decyzji, korzystania z wód odbywającego się bez pozwolenia wodnoprawnego, lecz niepowodującego wyżej wspomnianego stanu ani ryzyka jego wystąpienia).

Konstrukcja analizowanego przepisu wskazuje, że nadaje on Inspekcji Wodnej uprawnienie do przedsięwzięcia określonych w nim czynności faktycznych w celu wypełnienia powierzonego zadania z zakresu administracji publicznej, co jest jedną z kilku dopuszczalnych form prawnych działania tej ostatniej¹²⁴. Nie bardzo jednak wiadomo, z jakich powodów ustawodawca powierzył uniemożliwienie korzystania z urządzenia wodnego organom właściwym do wydania pozwolenia wodnoprawnego wespół z Inspekcją Wodną, co może wywoływać spory kompetencyjne wewnątrz samych Wód Polskich. Ponadto art. 190a ust. 2 p.w. intuicyjnie należałoby odczytywać całościowo z art. 190a ust. 3 p.w., gdyż określa on sekwencję współdziałania struktur Wód Polskich, w którego toku to Inspekcja Wodna odpowiada za zastosowanie środków lub urządzeń, odpowiednio, służących do zablokowania odprowadzania ścieków lub wód albo utrudniających wejście na dane urządzenie oraz za przekazanie informacji na ten temat właściwym organom Wód Polskich. Przeczą temu jednakowoż przewidziane konsekwencje skutecznego sprzeciwu, który może złożyć wyłącznie właściciel urządzenia wodnego (lub podmiot korzystający z wód) w terminie 7 dni od dnia otrzymania wspomnianego powiadomienia lub od dnia powzięcia wiadomości o uniemożliwieniu lub ograniczeniu korzystania z urządzenia wodnego. W rezultacie bowiem właściwy organ rozpatruje sprzeciw w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia i jeśli go uwzględni, niezwłocznie usuwa zainstalowane przez siebie lub Inspekcję Wodną urządzenia, które uniemożliwiały lub ograniczały korzystanie z urządzenia (art. 190a ust. 4 i 6 pkt 1 p.w.), co przy okazji potwierdza właśnie tę dychotomię.

Innego rodzaju wątpliwości nasuwają się w razie nieuwzględnienia sprzeciwu. Istnieje wtedy konieczność zagwarantowania bodaj minimalnej ochrony procesowej osobom mającym interes prawny, na co zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, choćby w kontekście dokonywania przez organy administracyjne czynności materialno-technicznych, które bezpośrednio wpływają na sytuację prawną tych osób¹²⁵. Stąd też trafnie postanowiono, że jeśli urządzenie

¹²⁴ Zob. K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005, s. 138.

¹²⁵ Zob. J. Szremski, *Podjęmowanie czynności materialno-technicznych przez organy administracji publicznej a prawo jednostki do bycia wysłuchanym*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2020, nr 3, s. 191, <https://doi.org/10.17951/ppa.2020.3.189-200>.

zostało wykonane bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego lub korzystanie z wód z urzędzenia odbywa się bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego, to odmowa uwzględnienia sprzeciwu następuje w drodze decyzji (art. 190a ust. 6 pkt 2 p.w.). W tym miejscu trzeba się przyjrzeć kilku węzłowym kwestiom znajdującym odzwierciedlenie w dokumentach załączanych do sprzeciwu, wymaganych zgodnie z art. 190a ust. 5 pkt 1–3 p.w., czyli relacjom pomiędzy własnością urzędzenia a własnością gruntu oraz legalnością urzędzenia w kontekście dysponowania pozwoleniem wodnoprawnym na jego wykonanie i na korzystanie z wód.

Na gruncie poprzedniej ustawy dostrzegano w doktrynie argumenty celowościowe, które przemawiały za oddzieleniem własności gruntu od własności urzędzenia wodnego na nim posadowionego, i to w przypadku różnorodnych urzędzeń znajdujących się nie tylko na gruntach pokrytych wodą płynącą, ale też na wodach stojących. Dowodzonego tego praktycznie w odniesieniu m.in. do wprowadzania ścieków do cudzych rowów melioracyjnych poprzez budowane w tym celu wyloty urzędzeń kanalizacyjnych posadowione na cudzym gruncie, mając na względzie ochronę interesów majątkowych inwestorów, którzy realizują dane przedsięwzięcia¹²⁶. Tymczasem w art. 190a ust. 3 pkt 2 lit. a p.w. właściwy organ Wód Polskich nie został, jak wiemy, obowiązany do powiadamiania o unieвозмоżliwieniu lub ograniczeniu korzystania z urzędzenia wodnego nikogo poza właścicielem tego urzędzenia (lub podmiotem korzystającym z wód) – nawet właściciela gruntów ani właściciela wód¹²⁷. Co prawda brak takiego powiadomienia nie ma istotnego znaczenia przy wodach płynących i gruntach nimi pokrytych, w stosunku do których w obecnym stanie prawnym urzędzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części bez wątplenia stanowią odrębny przedmiot własności (art. 216 ust. 5 p.w.), skoro gospodarują tymi gruntami Wody Polskie, wykonujące kontrole gospodarowania wodami (art. 216 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 1 p.w.). Niemniej w pozostałych przypadkach może dojść do sytuacji, kiedy inny właściciel gruntu, niebędący jednocześnie właścicielem urzędzenia wodnego, wskutek zastosowania przez Inspekcję Wodną środków lub urzędzeń służących do zablokowania odprowadzania ścieków lub wód albo utrudniających wejście na cudze urządzenie zostanie pozbawiony możliwości wykonywania swojej własności lub ulegnie ona ograniczeniu, choć nie będzie o tym wiedział ani nie będzie mógł dać skutecznego odporu. Owszem, w literaturze przedmiotu podnosi się, że dopuszczalne jest bieżące ograniczanie praw i wolności

¹²⁶ J. Rotko, *Własność i zarząd urządzeniami wodnymi w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 3, s. 91.

¹²⁷ Na temat statusu prawnorzeczowego wód oraz gruntów pokrytych wodami zob. R. Mikosz, *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami. Prawa do wód*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 222–242.

jednostki w imię dobra wspólnego – wymiernej korzyści w postaci prawidłowo funkcjonującego środowiska – a podstawę do ograniczenia prawa własności ze względu na ochronę środowiska można wyprowadzić już z samych zapisów ustawy zasadniczej, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹²⁸ bowiem jedną z przesłanek ograniczeń praw i wolności stanowi właśnie ochrona środowiska. Trzeba wszakże mieć na uwadze, iż własność prywatna może zostać ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności (art. 21 Konstytucji RP), a wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonuje się go na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ustawodawca zwykły ma więc w konsekwencji obowiązek zapewnienia własności prywatnej szczególnej pozycji¹²⁹. Diagnostują zresztą dalsze negatywne skutki spowodowane utrudnieniem wejścia na urządzenie, które wykraczają poza sferę ochrony własności nieruchomości gruntowej, mianowicie potencjalną kolizję z zakazem grodzenia (art. 232 ust. 1 p.w.), z obowiązkiem zapewnienia dostępu do wód objętych powszechnym korzystaniem (art. 233 ust. 2 p.w.), z utrzymaniem wód w sposób umożliwiający działanie urządzeń wodnych (art. 227 ust. 1 i 2 pkt 5 p.w.), z obowiązkiem zapewnienia obsługi, bezpieczeństwa i właściwego funkcjonowania urządzenia wodnego (art. 188 ust. 6 p.w.), a niekiedy wręcz z powinnościami właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego wynikającymi z art. 61 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego.

Jeżeli chodzi o brzmienie nadane art. 190a ust. 5 i 6 p.w., to sugerowałoby ono, że podjęcie czynności zmierzających do uniemożliwienia korzystania z urządzenia wodnego łączy się nierozdzielnie z brakiem pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia, natomiast przeprowadzenie oceny legalności wykonania urządzenia wodnego i legalności korzystania z wód z użyciem tego urządzenia zostało przesunięte w czasie, tzn. ma miejsce dopiero w toku rozpatrywania wniesionego sprzeciwu. Zauważmy jednak, że w myśl art. 190a ust. 1 i 2 p.w. uniemożliwienie korzystania z urządzenia wodnego (przez właściwy organ Wód Polskich lub Inspekcję Wodną) nie powinno następować automatycznie, bo jest dopuszczalne wyłącznie przy kumulatywnym spełnieniu dwóch przesłanek – pozytywnej i negatywnej, w postaci nie tylko braku pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia, ale również jego wymagalności.

Żywiąc przeświadczenie, że oprócz kluczowych przepisów rzutujących na konieczność dysponowania pozwoleniem wodnoprawnym na usługi wodne (art. 389 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 3 p.w.) oraz na wykonanie urządzeń wodnych (art. 389 pkt 6 w zw. z art. 16 pkt 65 p.w.), bądź też na konieczność dokonania zgłoszenia (art. 394 ust. 1 p.w.), nie sposób pominąć przede wszystkim art. 395 pkt 1–17 p.w. (który zawiera katalog robót i czynności niewymagają-

¹²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹²⁹ E. Dołęgowska, *Ograniczenie własności ze względu na ochronę środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 203–207.

cych pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia na wykonanie urządzeń wodnych bądź na szczególne korzystanie z wód), a także wszelkich mających znaczenie okoliczności wskazanych w art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 1 u.r.o. oraz wynikających z poprzednich uregulowań ustawowych.

Należy zauważyć, że przepisy art. 545 ust. 7 p.w. przewidują zachowanie w mocy pozwoleń wodnoprawnych wydanych na podstawie Prawa wodnego z 2001 r. Pozostałe nieliczne pozwolenia wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód, wydane pod rządami Prawa wodnego z 1974 r., co prawda mogłyby się ostać do niedawna w obrocie prawnym, lecz teraz z całą pewnością już nie obowiązują, gdyż zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw¹³⁰ wygasły nie później niż po upływie 20 lat od dnia, w którym decyzje o wydaniu pozwolenia wodnoprawnego stały się ostateczne. Podobnie kiedy chodzi o jeszcze wcześniejsze uprawnienia (przyznane na mocy indywidualnych aktów administracyjnych w okresie obowiązywania ustaw z 1922 r. lub 1962 r.), albowiem Prawo wodne z 1974 r. w art. 132a ust. 1 stanowiło, że pozwolenia wodnoprawne wydane przed 1 stycznia 1975 r. wygasają 31 grudnia 2000 r.

Niemniej w pewnych okolicznościach problem się znacznie bardziej komplikuje, ponieważ obowiązek ustalenia okresu, na jaki wydaje się pozwolenie wodnoprawne, nie dotyczy m.in. pozwoleń na wykonanie urządzeń wodnych (art. 400 ust. 6 p.w.). W rezultacie konieczne jest stwierdzenie, czy roboty lub działania zostały rozpoczęte, a jeśli nie, to czy ewentualne pozwolenie wygasło w terminach wynikających z art. 414 ust. 1 pkt 3, 4 i ust. 9 p.w. Tylko bowiem w razie trwających robót pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzenia wodnego wydane na podstawie art. 20 p.w. z 1974 r. jest nadal wiążące. Pamiętajmy jednak, że już według art. 165 ust. 1–3 p.w. z 1962 r. nie było wymagane pozwolenie wodnoprawne na mosty i przepusty istniejące w dniu wejścia w życie tej ustawy ani na ich przebudowę, która wiązała się z koniecznością uprzedniego uzgodnienia wyłącznie części hydrologicznej projektów wstępnych. W przypadkach szczególnych natomiast, gdy były one przyczyną znacznych przeszkód w przepływach wód i lodów, utrudnień w żegludze i spławie albo rzutowały w istotny sposób na pogorszenie stosunków wodnych w gruntach przyległych, wojewódzki organ administracji wodnej mógł zobowiązać zarząd drogowy (zarząd kolei) do przebudowy mostu lub przepustu albo do wykonania i utrzymania urządzeń zapobiegających szkodzie.

Podobnie Prawo wodne z 1974 r. stanowiło w art. 134 ust. 1–3 o braku konieczności dysponowania pozwoleniem wodnoprawnym na mosty i przepusty istniejące w dniu wejścia w życie ustawy, a ich przebudowa również wymagała, by najpierw uzgodnić z terenowym organem administracji państwowej właściwym do wydania pozwolenia wodnoprawnego część hydrologiczną i hydrau-

¹³⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 130, poz. 1087 ze zm.

liczną założeń techniczno-ekonomicznych. Ponadto w pełni zbieżne rozwiązania przewidziano w tożsamyh przypadkach szczególnych dotyczących wspomnianych utrudnień. Co jednak najważniejsze, zgodnie z art. 133 ust. 1 p.w. z 1974 r. urządzenia wodne, które istniały w dniu wejścia w życie tej ustawy, zostały niejako zalegalizowane mimo braku wymaganego pozwolenia wodnoprawnego na ich wykonanie (w odróżnieniu od wykonanych po tym terminie urządzeń wodnych służących do pobierania wody bądź wprowadzania ścieków bez pozwolenia wodnoprawnego, których rozbiórka mogła zostać nakazana w myśl art. 132a p.w. z 1974 r.)¹³¹. Właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego terenowy organ administracji państwowej mógł wszakże nakazać przebudowę owych istniejących wcześniej urządzeń lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, o ile potrzeba taka wynikała z przepisów Prawa wodnego z 1974 r. Katalog zawierający wykaz m.in. robót niewymagających pozwolenia wodnoprawnego na gruncie uregulowań tej ustawy został z kolei ustalony w akcie wykonawczym w postaci rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 marca 1985 r. w sprawie rodzajów szczególnego korzystania z wód oraz wykonywania i eksploatacji urządzeń wodnych niewymagających pozwolenia wodnoprawnego¹³². W kwestii odbudowy, remontu i rozbiórki urządzeń wodnych uszkodzonych lub zniszczonych w czasie powodzi należy zaś mieć baczenie na tzw. specustawy powodziowe¹³³.

Niniejsze spostrzeżenia potwierdzają przeto jednoznacznie, że zakres zadań Inspekcji Wodnej wykracza w dużym stopniu poza ramy kontroli prowadzonej przez dotychczasowe wydziały kontroli gospodarowania wodami, będące w Wodach Polskich komórkami wchodzącymi w skład regionalnych zarządów gospodarki wodnej, stosownie do § 60 pkt 7 oraz § 61 pkt 1–6 regulaminu organizacyjnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (stanowi on załącznik do zarządzenia nr 80/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie)¹³⁴. Rozszerzono uprawnienia niezbędne do realizacji tychże zadań, i to nie tylko ze względu na wykonywanie wspomnianej kontroli przestrzegania przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym oraz prowadzenie czynności mają-

¹³¹ J. Rotko, *Prawo wodne z komentarzem*, wyd. 2, rozszerz. i uaktual., Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1999, s. 378–381.

¹³² Dz.U. z 1985 r. Nr 13, poz. 55.

¹³³ Zob. art. 18 pkt 1–3 ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 80, poz. 491 ze zm.), a także art. 39 ust. 1–13 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 654).

¹³⁴ *Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Struktura organizacyjna*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/wody-polskie/struktura-organizacyjna> [dostęp: 1.12.2023].

cych na celu uniemożliwienie lub ograniczenie korzystania z urządzenia wodnego, lecz przynajmniej po części z uwagi na nadanie Inspekcji Wodnej cech formacji umundurowanej, uzbrojonej, dysponującej środkami przymusu bezpośredniego oraz bronią palną w myśl art. 2 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹³⁵ (w brzmieniu ustalonym na mocy art. 12 u.r.o.), której to formacji pozwolono na ich użycie w razie potrzeby w określonych przypadkach (art. 251e ust. 1 i 2 oraz art. 251f ust. 1–3 p.w.). Chodzi też o nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego (art. 251d ust. 3 pkt 1 p.w.), dokonywanie czynności wyjaśniających w postępowaniach w sprawach o niektóre wykroczenia, sporządzanie wniosków do sądu o ukaranie w takich sprawach, a nawet udział w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenie środków zaskarżenia od rozstrzygnięć zapadłych w tych sprawach (art. 251c ust. 3 pkt 9 p.w.).

W konsekwencji inspektorzy Inspekcji Wodnej mogą legitymować świadków przestępstwa lub wykroczenia tudzież osoby podejrzane, aby ustalić ich tożsamość, a także żądać niezbędnej pomocy od określonego kręgu podmiotów bądź, w nagłych wypadkach, zwrócić się do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w przepisach o Policji, odbierać za pokwitowaniem ryby i przedmioty służące do ich nielegalnego połowu, ścigać osoby podejrzane oraz ujmować je i udaremniać ich ucieczkę w celu niezwłocznego przekazania ich Policji (art. 251d ust. 3 pkt 7–8 p.w.). Oprócz tego inspektorzy są władni do żądania wyjaśnień i wykonywania czynności niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, w szczególności w zakresie niezbędnym, by ustalić maksymalną techniczną wydajność instalacji lub urządzeń służących do wprowadzania ścieków do wód lub ziemi przez podmiot wprowadzający ścieki do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, a także ustalić rodzaj ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (art. 251d ust. 3 pkt 6 lit. a i b p.w.). Doprecyzowano również zasady wstępu na tereny i obiekty w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli (art. 251d ust. 3 pkt 10 i ust. 5 p.w.).

Dostrzegam przy sposobności znaczną komplementarność tych przepisów wobec utrzymanych uregulowań art. 336 ust. 1–3 p.w., które dotyczą uprawnień wykonujących kontrolę gospodarowania wodami. Podobną rolę przypisuję art. 251d ust. 2 p.w. – w przedmiocie przekazywania właściwym organom Wód Polskich dokumentacji sporządzonej w ramach czynności służbowych (w celu ewentualnego wszczęcia właściwego postępowania lub podjęcia innych czynności wskazanych w ustawie) – w stosunku do art. 341 ust. 1 pkt 1–4 p.w., który przewiduje pokontrolny wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego. Nie inaczej jest w kwestii określonych ram współdziałania organów administracji publicznej i organizacji społecznych oraz Państwowej Straży

¹³⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 202 ze zm. [dalej: u.ś.p.b.].

Rybackiej z Inspekcją Wodną (art. 251 h ust. 1 i 2 p.w.), jeśli ma się na uwadze art. 342 ust. 1–3 p.w., odnoszący się do tych samych aspektów przy wykonywaniu kontroli gospodarowania wodami. Z kolei zakłady pobierające wodę, przeznaczające ścieki do rolniczego wykorzystania lub wprowadzające ścieki do wód lub ziemi zostały zobowiązane, aby przechowywać ewidencję każdego zrzutu z przelewów burzowych komunalnej kanalizacji ogólnospławnej oraz z przelewów kanalizacji deszczowej (w której to ewidencji wskazuje się datę i czas trwania zrzutu) przez okres 5 lat na potrzeby kontroli gospodarowania wodami, stosownie do art. 101 ust. 1 p.w. w brzmieniu nadanym w art. 13 pkt 4 u.r.o., co jednak powinno dotyczyć się wszelkich pomiarów, a nie tylko wymienionych tutaj.

Zachowanego w dalszym ciągu dualizmu w przypadku części kontroli gospodarowania wodami prowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska nie eliminuje przy tym nadanie inspektorom regionalnej inspekcji wodnej uprawnień do poboru próbek wody i ścieków do badań, które wykonuje inspektor akredytowany w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku¹³⁶ (art. 251d ust. 3 pkt 1 p.w.). Przeciwnie – wręcz ugruntowuje ów dualizm, zważywszy, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej równocześnie finansuje pobieranie próbek i dokonywanie pomiarów podczas kontroli realizowanej przez Inspekcję Ochrony Środowiska, co wynika z art. 400a ust. 1 pkt 8d p.o.ś. dodanego na mocy art. 10 u.r.o. Trzeba zaznaczyć, że przewidziano karalność czynów polegających na utrudnianiu bądź udaremnianiu przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami albo wykrywania i zwalczania przestępstw lub wykroczeń przez Inspekcję Wodną (art. 476 ust. 1 p.w. w brzmieniu nadanym na mocy art. 13 pkt 37 u.r.o.), które to czyny zapewne mogą się przejawiać m.in. nieudostępnieniem wspomnianej ewidencji lub uniemożliwieniem wykonania pomiarów bezpośrednio przez organ kontroli.

Jednocześnie widoczne jest wyraźne zwiększenie dotkliwości sankcji karanych nakładanych przez Inspekcję Wodną, zapewne z uwagi na ich powszechną małą skuteczność w dziedzinie ochrony środowiska¹³⁷, czemu w odniesieniu do pozostałych jego komponentów ma zapobiegać ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej¹³⁸. Dlatego zgodnie z art. 96 § 1ae k.p.w., dodanym na podstawie art. 11 u.r.o., grzywnę w postępowaniu mandatowym można nałożyć w wysokości aż od 1000 zł do 7500 zł. Zdepenalizowano jednak, niejako wbrew długo-

¹³⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1854.

¹³⁷ Zob. A. Baładynowicz, *Ochrona środowiska naturalnego w świetle kognitywnych analiz kryminologicznych*, „Consilium Iuridicum” 2022, t. 1, nr 3/4, s. 8, <https://doi.org/10.52097/ci.5646>.

¹³⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1726.

falowemu trendowi¹³⁹, zachowania polegające na korzystaniu z wody bez pozwolenia wodnoprawnego lub na wykonywaniu urządzeń wodnych pomimo jego braku albo innych czynności wymagających dysponowania takim pozwoleniem, co nastąpiło wskutek zmiany treści przepisu w art. 476 ust. 1 p.w. wynikającej z art. 13 pkt 34 u.r.o.

W związku ze wspomnianym wcześniej uchyleniem art. 280 pkt 1 i art. 281 ust. 1–8 p.w. od 1 stycznia 2024 r. (art. 13 pkt 21 i 22 w zw. z art. 27 pkt 1 u.r.o.) zdecydowano się na odmienne i bardziej represyjne rozwiązanie aniżeli dotychczasowa opłata podwyższona¹⁴⁰, mianowicie na administracyjną karę pieniężną¹⁴¹ wynoszącą zasadniczo od 5000 zł do 1 000 000 zł. Wymierzana jest ona w drodze decyzji administracyjnej (wydawanej przez właściwy organ Wód Polskich, a w odniesieniu do Wód Polskich – przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej) nie tylko za nieusunięcie w określonym terminie, mimo stosownego wezwania, zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej (w wyniku których może powstać stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku albo prawnie chronionemu interesowi osób trzecich) oraz za niewstrzymanie lub nieograniczenie (w okresach obowiązywania ostrzeżenia przed suszą hydrologiczną) wprowadzania do wód ścieków przemysłowych lub wód, które pochodzą z odwodnienia zakładów górniczych (i zawierają chlorki i siarczany). Wymierzana jest ona także właśnie za korzystanie z wód i wykonywanie urządzeń wodnych, roboty w wodach lub inne działania wymagające zgody wodnoprawnej bez, odpowiednio, pozwolenia wodnoprawnego lub pozwolenia zintegrowanego, zgłoszenia wodnoprawnego lub oceny wodnoprawnej.

Podstawę ustalenia wysokości kary pieniężnej za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi i odprowadzanie wód opadowych – ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast – do wód stanowi 500% opłaty zmiennej (art. 472aa ust. 3 pkt 1–3 p.w. dodany na mocy art. 13 pkt 32 u.r.o.). Właściwym organem w tym przypadku wszakże jest nie Inspekcja Wodna, lecz dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich, co wynika z art. 14 ust. 6 pkt 2 p.w. w brzmieniu wyrażonym w art. 13 pkt 1 u.r.o. Niemniej gdy nie ma pozwolenia wodnoprawnego, ilość pobranych wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz ścieków wprowadzanych do wód lub do

¹³⁹ Zob. L. Gardocki, *Prawo karne*, wyd. 4 zm. i poszerz., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 27.

¹⁴⁰ Zob. T. Czech, *Oplaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, „Temidium” 2010, nr 2, Temidium.pl, 1.09.2014, https://www.temidium.pl/arttykul/oplaty_podwyzszone_za_korzystanie_ze_srodowiska-201.html [dostęp: 28.12.2023].

¹⁴¹ Zob. H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne” 2020, t. 43, s. 160–171, <https://doi.org/10.32041/pwd.4309>.

ziemi czy też wprowadzanych do nich wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni ustala się według wyznaczonego sposobu, w toku kontroli gospodarowania wodami, zgodnie z przepisami art. 272 ust. 4a, 6b, 7a i 9a p.w. (dodanymi na podstawie art. 13 pkt 17 lit. b, d, e, f u.r.o.). Instrument ów był, jak wiemy, wykorzystywany poprzednio przy ustalaniu opłaty podwyższonej (art. 281 ust. 4 p.w.), ale wtedy raczej brano w rachubę więcej możliwości ustalenia wysokości opłaty za usługi wodne aniżeli tylko poprzez kontrolę gospodarowania wodami, co wynikało z art. 552 ust. 2 i 2a p.w., który nie znajduje, jak się wydaje, zastosowania do administracyjnych kar pieniężnych.

8. Podsumowanie

Niniejsze opracowanie jednoznacznie dowodzi, że kontrola gospodarowania wodami występuje w polskim porządku prawnym od międzywojnia, wszelako w ciągu dziesięcioleci ulegała dużym przeobrażeniom i była rozumiana niejednolicie. Zmieniały się zarówno jej przedmiot i zakres oraz podmioty jej podlegające, jak i same organy przeprowadzające kontrolę oraz środki, którymi one dysponowały¹⁴². Stopniowo doprecyzowano uregulowania odnoszące się do przebiegu czynności kontrolnych i dokonywanych ustaleń (wraz z ich niezbędnym odzwierciedleniem w protokole kontroli), a także określające przewidziane działania pokontrolne, które obejmują zwłaszcza zalecenia korygujące w postaci wydawanych zarządzeń, wskutek czego kontrola gospodarowania wodami oddziałuje w sposób władczy i wiążący.

W toku analizy owych uregulowań wyłania się bogaty zestaw możliwych obecnie form wykonywania zadań kontrolnych przez Wody Polskie, a formy te w części nie odbiegają znacznie od przypisanych Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁴³ i polegają m.in. na zastosowaniu instrumentów karnych¹⁴⁴. Kontrola gospodarowania wodami mylnie jest nazywana kontrolą¹⁴⁵, gdyż – ze względu

¹⁴² Zob. M. Walas, *Organy i służby ochrony wód*, w: *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 265–288.

¹⁴³ Zob. B. Majchrzak, *Formy realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska*, w: *Przestępczość środowiskowa – współczesne wyzwanie dla organów ścigania oraz Inspekcji Ochrony Środowiska*, red. M. Wielec, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022, s. 107–125.

¹⁴⁴ Zob. M. Jasińska, *Rola Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie ścigania karnego*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2019, nr 45, s. 119–135, <https://doi.org/10.31648/sp.5195>.

¹⁴⁵ J. Szachulowicz, *Nowe Prawo wodne z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 288–289.

na wyposażenie jej organów w środki nie tylko organizacyjne, lecz również władcze – przybrała w istocie postać nadzoru¹⁴⁶. Tenże z kolei zdaje się w wypadku całości zadań Inspekcji Wodnej ciążyć w kierunku realizacji nieco innej jeszcze funkcji administracji publicznej, rozumianej jako policja administracyjna. Inspekcja Wodna ma bowiem w założeniu nie tylko wykonywać określone kontrole i jednocześnie w sposób wiążący oddziaływać na podmioty kontrolowane (w tym spoza administracji) w imię ochrony pewnych dóbr i stanów, lecz także posiadać charakter formacji zorganizowanej wręcz na wzór wojskowy, która może stosować środki przymusu bezpośredniego, aby osiągnąć zamierzony cel¹⁴⁷.

Trudno jednakowoż oprzeć się wrażeniu, że omawiane uregulowania zostały opracowane nazbyt pośpiesznie, w zamyśle – jako remedium na wskazywaną przez Najwyższą Izbę Kontroli beczynność służb odpowiedzialnych za gospodarkę wodną i ochronę środowiska w trakcie katastrofy ekologicznej, która wydarzyła się w lecie 2022 r. na Odrze¹⁴⁸, a także na inne stwierdzone uchybienia, niekoniecznie związane z wprowadzaniem ścieków¹⁴⁹. Nie sposób wszak łączyć wyrażnie z zagrożeniem środowiskowym problemu wzniesionych nielegalnie pomostów lub przystani zlokalizowanych na wodach śródlądowych w znacznej liczbie¹⁵⁰, z niewiadomej przyczyny podlegających tej samej co wyloty (zawężonej jedynie do owych trzech rodzajów urządzeń) procedurze uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z urządzenia wodnego, którą realizować ma Inspekcja Wodna.

Jeśli chodzi o rozstrzygnięcie o losie dużej części urządzeń wodnych i obiektów mostowych, rurociągów, linii energetycznych, linii telekomunikacyjnych i innych urządzeń prowadzonych przez wody powierzchniowe oraz wały przeciwpowodziowe, a także obiektów budowlanych i robót wykonywanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (wraz z ogrodzeniami wzdłuż

¹⁴⁶ Zob. A. Gołębiowska, A. Kociołek-Pęksa, *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2018, nr 67, t. 3, s. 39–61.

¹⁴⁷ Zob. M. Janik, *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, w: *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016, s. 24–49.

¹⁴⁸ *Złota alga – mały glon, który obnażył niemoc dużego państwa (zapis konferencji prasowej)*, Najwyższa Izba Kontroli [online], 14.11.2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/odrakryzys-ekologiczny.html> [dostęp: 10.12.2023].

¹⁴⁹ *Jeziora bez nadzoru*, Najwyższa Izba Kontroli [online], 4.08.2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/infrastruktura/gospodarowaniu-jeziorami-stanowiacymi-wody-publiczne.html> [dostęp: 10.12.2023].

¹⁵⁰ K. Knorps-Tuszyńska, *Co trzeci prywatny pomost nad jeziorem może być nielegalny*, „Rzeczpospolita” [online], 27.07.2023, <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art38853911-co-trzeci-prywatny-pomost-nad-jeziorem-moze-byc-nielegalny> [dostęp: 10.12.2023].

i w poprzek cieków oddziałującymi na warunki przepływu wód)¹⁵¹, to swoisty grzech zaniechania popełniono o wiele wcześniej. Choć ustawodawca wprowadził czasowo odpowiednie środki zaradcze, nie zostały one efektywnie wykorzystane przez administrację wodną. Zgodnie z art. 206 p.w. z 2001 r. organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego mógł w drodze decyzji, w terminie do 3 lat od dnia wejścia w życie owej ustawy, nałożyć na zakład posiadający urządzenia wodne wykonane przed dniem jej wejścia w życie, na podstawie decyzji lub dokumentów odpowiednich organów (innych niż pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzenia wodnego), obowiązek dostosowania tych urządzeń do przepisów ustawy oraz ustalić rozmiar, sposób i termin jego wykonania. Jeśli natomiast nie dostosowano ich do przepisów ustawy w ustalonym terminie lub nie istniały techniczne możliwości takiego dostosowania, urządzenia wodne powinny być zostać rozebrane na koszt właściciela, co w praktyce zdarzało się, niestety, niezmiernie rzadko.

Skądinąd otwarte pozostaje pytanie, czy przyjęte niedawno rozwiązanie, tzn. rysująca się niejasno i budząca zastrzeżenia procedura uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z urządzenia wodnego, rzeczywiście jest niezbędne. Wszak nawet zanim doszło do procedowania analizowanych zmian ustawowych, jednostki Wód Polskich skutecznie zapoczątkowały, choć na stosunkowo niewielką skalę, akcję tzw. czopowania wylotów zlokalizowanych w obrębie koryt cieków naturalnych¹⁵² (prowadzoną w ramach szeroko pojmowanego obowiązku utrzymywania publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, który wynika z art. 227 ust. 3 p.w.). Oczywiście poza wszystkim w grę wchodzi kierunek polegający na ochronie przez Wody Polskie prawa własności za pomocą roszczeń przysługujących właścicielowi na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego¹⁵³, z uwagi na to, że nie tylko rozstrzygają one indywidualne sprawy administracyjne, lecz także wykonują prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, zaliczanych do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych (art. 212 ust. 1 pkt 1 p.w.)¹⁵⁴. Obiektywnych trudności w tej materii nastęrcza atoli kompleksowe regulowanie stanu własnościowego

¹⁵¹ Zob. S. Wójcik-Jackowski, *Paragraf A – grodzienie*, „Gospodarka Wodna” 2013, nr 2, s. 63–65.

¹⁵² *Będą czopować nielegalne wyloty do rzek*, Komunalny.pl, 24.03.2023, <https://portalkomunalny.pl/beda-czopowac-nielegalne-wyloty-do-rzek-536581/> [dostęp: 10.12.2023].

¹⁵³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061). Zob. K. Czerwińska-Koral, *Ochrona prawa własności, czyli roszczenia przysługujące właścicielowi na podstawie przepisów kodeksu cywilnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. 14, nr 2, s. 247–269.

¹⁵⁴ P. Ćwiek, *Ocena wodnoprawna – nowe obowiązki inwestora*, w: A. Cybulska et al., *Nowe Prawo wodne. Omówienie, pytania i odpowiedzi, tekst ustawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 13.

zwłaszcza pomniejszych cieków wodnych¹⁵⁵. Były one traktowane swego czasu jako urządzenia melioracji wodnych podstawowych lub szczegółowych (zgodnie z art. 91 ust. 4 pkt 1 i ust. 6 p.w. z 1974 r. oraz postanowieniami rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 27 marca 1975 r. w sprawie zaliczenia niektórych cieków wodnych do urządzeń melioracji wodnych podstawowych¹⁵⁶), a później w konsekwencji na ogół niewymieniane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną¹⁵⁷, co pokutuje, niestety, po dziś dzień pomijaniem należytej im roli, choć mają przecież niebagatelne znaczenie dla zapewnienia małej retencji oraz realizacji innych istotnych celów środowiskowych¹⁵⁸.

Nawiasem mówiąc, podlegają one znacznej presji środowiskowej, gdyż przebiegają nieraz przez tereny silnie zurbanizowane¹⁵⁹, a okoliczni mieszkańcy nierazkdo wprowadzają do nich nieczystości ciekłe bez żadnego oczyszczenia i bez dopełnienia niezbędnych formalności¹⁶⁰. Zastój w regulowaniu stanu własnościowego wynika zaś z niezmiernie złożonych przyczyn¹⁶¹. Długotrwałym, skomplikowanym i kosztownym zabiegiem jest m.in. sporządzenie odpowiedniej dokumentacji¹⁶², które powinno zostać poprzedzone zarówno określeniem charakteru wód (art. 219 ust. 1–12 p.w.), ustaleniem linii brzegowej (art. 220 ust. 1–21 p.w.), jak i ewentualnym rozgraniczeniem gruntów pokrytych wodami przed wykonaniem urządzenia wodnego (art. 221 ust. 1–3 p.w.)¹⁶³.

Dyskusyjne okazuje się również nadanie inspektorom Inspekcji Wodnej uprawnień do używania lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, zważywszy, że przysługują one przede wszystkim strażnikom, agentom i funkcjonariuszom służb określonych w art. 2 u.s.p.b., wśród

¹⁵⁵ Zob. K. Gruszecki, *Problemy administracyjno-prawne „znikających rzek”*, „Gospodarka Wodna” 2023, nr 6, s. 2–6, <https://doi.org/10.15199/22.2023.6.1>.

¹⁵⁶ Dz.U. z 1975 r. Nr 11, poz. 66 ze zm.

¹⁵⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149.

¹⁵⁸ Zob. U. Nowacka-Rejzner, *Znaczenie małych cieków wodnych dla kształtowania środowiska miejskiego na przykładzie Krakowa*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Krakowskiej. Architektura” 2001, z. 45.

¹⁵⁹ Zob. M. Agajew, B. Wycichowska, *Wykorzystanie walorów krajobrazowych cieków w małych miastach regionu łódzkiego*, „Przestrzeń i Forma” 2015, nr 23, cz. 2, s. 209–224.

¹⁶⁰ Zob. T. Molenda, *Wybrane problemy renaturyzacji cieków w zlewniach zurbanizowanych i uprzemysłowionych*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006 t. 3, nr 4/3, s. 125–132.

¹⁶¹ Zob. M. Marszelewski, W. Marszelewski, *Prawo do powszechnego dostępu do wód publicznych i problemy z jego wykonywaniem ze szczególnym uwzględnieniem jezior*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 4, s. 131–159.

¹⁶² Zob. A. Bieda, J. Jasiołek, *Linia brzegowa. Jak ustalić zasięg prawa własności w oparciu o obowiązujące regulacje prawne?*, „Nowa Geodezja w Praktyce” 2012, nr 1, s. 52–56.

¹⁶³ Zob. P. Michalski, M. Soberski, *Prawo wodne. Komentarz dla jednostek samorządowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 121–127.

których, co symptomatyczne, nie wymieniono żadnych pracowników licznych przecież organów kontroli – nawet organów będących oskarżycielami publicznymi¹⁶⁴. W dodatku działania uzasadniające użycie lub wykorzystanie tychże środków, określone w art. 11 pkt 1–14 u.ś.p.b., nakierowane są na konieczność powstrzymania wskazanych literalnie czynów zagrażających pewnym dobrom (np. mieniu, życiu, zdrowiu), generalnie zaś nie wiążą się z kontrolą gospodarowania wodami.

Gwoli przypomnienia: w uzasadnieniu projektu ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, oprócz tematyki gospodarowania wodami, przywołano kompetencje Wód Polskich w zakresie wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód i gruntów, by podkreślić zasadność ich poszerzenia o ochronę pożytków z wód i korzystania z tych pożytków. Niemniej w składzie Inspekcji Wodnej nie przewidziano komórek niższego szczebla zapewniających bieżący nadzór nad gruntami pokrytymi wodami. Nie przejęła ona też żadnych zadań realizowanych w Wodach Polskich przez nadzory wodne (będące jednostkami terenowymi), polegających na utrzymaniu wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań i obszaru międzywala, a także na współpracy z podmiotami korzystającymi z wód i wykonującymi urządzenia wodne, w tym z podmiotami planującymi budowę lub modernizację instalacji wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej (art. 240 ust. 4 pkt 8 i 10 p.w.).

Jedynym wyjaśnieniem nadania wspomnianych uprawnień zdaje się więc realizowanie przez Inspekcję Wodną szeregu zadań powierzonych dotychczas wyłącznie Państwowej Straży Rybackiej, której strażnicy dysponują, jak wiemy, odpowiednimi kompetencjami właśnie do używania lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Przyjęte rozwiązanie nie ma, w moim odczuciu, racjonalnego uzasadnienia, natomiast akceptowalne byłoby określenie ustawowych kryteriów współpracy lub współdziałania¹⁶⁵ Państwowej Straży Rybackiej z Wodami Polskimi, nie tylko przy wykonywaniu zadań w zakresie zapobiegania wykroczeniom i przestępstwom oraz ich wykrywania.

Na zakończenie wypada podkreślić – wielokrotnie wskazywaną niegdyś w literaturze przedmiotu – potrzebę wzmocnienia istniejących i stworzenia nowych narzędzi umożliwiających skuteczną walkę z szarą strefą, w tym z przedsiębiorstwami, które zatruwają środowisko naturalne, co legło u podstaw postulatu utworzenia Agencji Bezpieczeństwa Ekologicznego¹⁶⁶ oraz „policji

¹⁶⁴ Zob. A. Skowron, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 135.

¹⁶⁵ Zob. J. Polak, *Współpraca i współdziałanie w telekomunikacji mobilnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 299, s. 284–292.

¹⁶⁶ *Powstanie Agencja Bezpieczeństwa Ekologicznego? GIOŚ opracowuje projekt*, Komunalny.pl, 28.12.2017, <https://portalkomunalny.pl/powstanie-agencja-bezpieczenstwa-ekologicznego-gios-opracowuje-projekt-367927/> [dostęp: 10.12.2023].

środowiskowej”¹⁶⁷. Jeśli dojdzie do jego spełnienia, powinno to mieć niewątpliwie wpływ na całokształt rozwiązań dotyczących m.in. zagadnienia ochrony wód jako jednego z komponentów (elementów) środowiska, w tym oczywiście kontroli gospodarowania wodami.

Literatura

- Agajew M., Wycichowska B., *Wykorzystanie walorów krajobrazowych cieków w małych miastach regionu łódzkiego*, „Przestrzeń i Forma” 2015, nr 23, cz. 2, s. 209–224.
- Balandynowicz A., *Ochrona środowiska naturalnego w świetle kognitywnych analiz kryminologicznych*, „Consilium Juridicum” 2022, t. 1, nr 3/4, s. 5–32, <https://doi.org/10.52097/ci.5646>.
- Białek M., Chojnacki D., *Tryb określania wysokości opłaty za usługi wodne*, w: M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Opłaty za usługi wodne w nowym Prawie wodnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 113–130.
- Bieda A., Jasiołek J., *Linia brzegowa. Jak ustalić zasięg prawa własności w oparciu o obowiązujące regulacje prawne?*, „Nowa Geodezja w Praktyce” 2012, nr 1, s. 52–56.
- Bojarski L., *Do walki z szarą strefą potrzebujemy policji środowiskowej*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 8, s. 16–19.
- Czerwińska-Koral K., *Ochrona prawa własności, czyli roszczenia przysługujące właścicielowi na podstawie przepisów kodeksu cywilnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. 14, nr 2, s. 247–269.
- Ćwiek P., *Ocena wodnoprawna – nowe obowiązki inwestora*, w: A. Cybulska et al., *Nowe Prawo wodne. Omówienie, pytania i odpowiedzi, tekst ustawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 11–20.
- Dołęgowska E., *Ograniczenie własności ze względu na ochronę środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 197–208.
- Erb H.G., *Technika pomiarów przepływu wody i ścieków*, tłum. A. i A. Hodowańscy, Wydawnictwo Seidel–Przywecki, Szczecin 1999.
- Gardocki L., *Prawo karne*, wyd. 4 zm. i poszerz., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Gołębiowska A., Kociołek-Pęksa A., *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2018, nr 67, t. 3, s. 39–61.
- Górniewicz Z., *Spółki wodne. Prawo materialne i formalne*, Wydawnictwo Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Warszawa 1930 (seria A, monografia nr 27).
- Górski M., *Zgoda wodnoprawna a przepisy prawa emisyjnego w świetle nowej ustawy Prawo wodne*, „Ochrona Środowiska” 2018, t. 40, nr 2, s. 3–8.
- Gromiec M.J., *Polityka wodna Unii Europejskiej w Dyrektywie Ramowej 2000/60/UE i jej implikacje dla Polski*, wyd. 3 zm., Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Warszawa 2002.
- Gruszecki K., *Problemy administracyjno-prawne „znikających rzek”*, „Gospodarka Wodna” 2023, nr 6, s. 2–6, <https://doi.org/10.15199/22.2023.6.1>.

¹⁶⁷ Zob. L. Bojarski, *Do walki z szarą strefą potrzebujemy policji środowiskowej*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 8, s. 16–19.

- Jabłoński E., Wołłejko W., *Prawo wodne oraz przepisy wykonawcze i związkowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1979.
- Janik M., *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, w: *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016, s. 24–49.
- Jasińska M., *Rola Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie ścigania karnego*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2019, nr 45, s. 119–135, <https://doi.org/10.31648/sp.5195>.
- Kałużny M., *Prawo wodne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne” 2020, t. 43, s. 160–171, <https://doi.org/10.32041/pwd.4309>.
- Kurzępa B., *Państwowa Straż Rybacka i Społeczna Straż Rybacka. Pozycja prawna oraz zakres działania*, CeDeWu, Warszawa 2016.
- Łakomska M., *Kontrola gospodarowania wodami*, „Gospodarka Wodna” 2006, nr 4, s. 134–139.
- Łaszczyca G., *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Maćkowiak J., *Koncepcja organu administracji niezespołonej jako terenowego organu administracji rządowej*, Difin, Warszawa 2017.
- Majchrzak B., *Formy realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska*, w: *Przestępczość środowiskowa – współczesne wyzwania dla organów ścigania oraz Inspekcji Ochrony Środowiska*, red. M. Wielec, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022, s. 107–125.
- Marszelewski M., Marszelewski W., *Prawo do powszechnego dostępu do wód publicznych i problemy z jego wykonywaniem ze szczególnym uwzględnieniem jezior*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 4, s. 131–159.
- Michalski P., Soberski M., *Prawo wodne. Komentarz dla jednostek samorządowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024.
- Mielczarek-Mikołajów J., *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, E-Wydawnictwo: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2021, <https://doi.org/10.34616/23.21.039>.
- Mikosz R., *Prawa do przedmiotów materialnych niebędących rzeczami. Prawa do wód*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 222–242.
- Mikucki Z., Kowalewski J., *Ekonomika i prawo wodne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970.
- Molenda T., *Wybrane problemy renaturyzacji cieków w zlewniach zurbanizowanych i uprzemysłowionych*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006, t. 3, nr 4/3, s. 125–132.
- Neuman A., *Materjalne i formalne prawo wodne*, Drukarnia „Grafika”, Stanisławów 1930.
- Nowacka-Rejzner U., *Znaczenie małych cieków wodnych dla kształtowania środowiska miejskiego na przykładzie Krakowa*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Krakowskiej. Architektura” 2001, z. 45.
- Nowe Prawo wodne. Omówienie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r., ujednolicony tekst ustawy*, red. I. Koza, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.
- Piekarski J., *Prawo wodne. Przepisy wykonawcze i wyjaśnienia*, Urząd Wojewódzki w Kiecach, Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie, Warszawa 1979.
- Polak J., *Współpraca i współdziałanie w telekomunikacji mobilnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 299, s. 284–292.
- Prandacka B., *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, wyd. 2 rozszerz., Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991.

- Prokopowicz M., *Melioracje w Polsce wraz z odnośnem ustawodawstwem oraz ustawa wodna*, Pomorska Drukarnia Rolnicza, Toruń 1926.
- Roliński M., *Elementy prawa wodnego w rozwoju historycznym ze szczególnym uwzględnieniem polskich ustaw wodnych (część I)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, t. 18, s. 83–91.
- Rolnicki Z., *Prawo wodne formalne*, Drukarnia Społeczna, Warszawa 1930.
- Rotko J., *Kontrola gospodarowania wodami*, w: *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2002, s. 392–408.
- Rotko J., *Prawo wodne z komentarzem*, wyd. 2 rozszerz. i uaktual., Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1999.
- Rotko J., *Własność i zarząd urządzeniami wodnymi w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 3, s. 85–117.
- Rybicki Z., *Pozwolenie wodno-prawne w systemie gospodarki planowej PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958.
- Skowron A., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Smarż J., *Rys historyczny przepisów prawa budowlanego w Polsce*, „Inżynieria i Budownictwo” 2018, nr 7/8, s. 420–423.
- Sobieraj K., *Utworzenie Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie” jako przejaw koncentracji zadań i kompetencji w obszarze gospodarki wodnej – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2019, t. 111, s. 79–95, <https://doi.org/10.26485/SPE/2019/111/5>.
- Stawski R., *Kontrola gospodarowania wodami w regionie wodnym Górnej Wisły*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 2006, nr 11, s. 51–54.
- Stelmach A., *Terenowe organy władzy i administracji*, w: *Współczesne instytucje polityczne Polski*, red. A. Stelmach, S. Zyborowicz, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1993, s. 95–106.
- Sułkowski K., Wojcieszek M., *Pozycja urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej” 2019, t. 22, nr 40, s. 151–165, <https://doi.org/10.17951/szn.2019.22.40.151-165>.
- Surowiec S., Tarasiewicz W., Zwięglińska T., *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981.
- Szachułowicz J., *Nowe Prawo wodne z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Szremski J., *Podejmowanie czynności materialno-technicznych przez organy administracji publicznej a prawo jednostki do bycia wysłuchanym*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2020, nr 3, s. 189–200, <https://doi.org/10.17951/ppa.2020.3.189-200>.
- Szuma K., *Art. 160*, w: *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Z. Bukowski, K. Szuma, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 662–663.
- Tarasiewicz W., Surowiec S., Rybicki Z., *Prawo wodne. Komentarz, przepisy wykonawcze i związkowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1965.
- Walas M., *Organy i służby ochrony wód*, w: *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 265–288.
- Wendel A., *Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Przegląd Historyczny” 1955, t. 46, nr 4, s. 543–560.
- Wołłejko W., *Prawo wodne oraz przepisy wykonawcze i związkowe*, wyd. 2, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1972.
- Wójcik-Jackowski S., *Paragraf A – groździe*, „Gospodarka Wodna” 2013, nr 2, s. 63–65.
- Wójcik-Jackowski S., *Rozbiórka urządzeń wodnych*, „Gospodarka Wodna” 2009, nr 2, s. 58–64.
- Wójcik-Jackowski S., Sobek K., Bilek M., *Zmienność czasowa parametrów fizykochemicznych wody pitnej ze studni kopanych a istniejące i postulowane rozwiązania w zakresie zapew-*

nienia jakości wody z ujęć „prywatnych”, „Polish Journal for Sustainable Development” 2016, t. 20, s. 183–190, <https://doi.org/10.15584/pjsd.2016.20.20>.

Ziegler L.M., *Melioracje rolne i spółki wodne. Praktyczne wskazówki o przeprowadzaniu melioracji rolnych, zakładaniu spółek wodnych, nadawaniu uprawnień wodnych, zakładaniu ksiąg wodnych i przeprowadzaniu postępowania wodnego wraz z wzorami i przykładami*, wyd. 2 popr. i uzupełn., Wydawnictwo Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Lublin 1928.

Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005.

Ziniewicz M.A., *Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29, s. 487–509.

Źródła internetowe:

Będą czopować nielegalne wyloty do rzek, Komunalny.pl, 24.03.2023, <https://portalkomunalny.pl/beda-czopowac-nielegalne-wyloty-do-rzek-536581/> [dostęp: 10.12.2023].

Biała księga polskich rzek, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi [online], 21.03.2023, <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/biala-ksiega-polskich-rzek/> [dostęp: 1.07.2023].

Centralne Laboratorium Badawcze, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/gios/centralne-laboratorium-badawcze> [dostęp: 10.12.2023].

Cieśliński R., *Historia gospodarki wodnej na świecie*, EkoGuru, 30.05.2023, <https://ekoguru.pl/baza-wiedzy/wiedza-ogolna/historia-gospodarki-wodnej-na-swiecie/> [dostęp: 10.12.2023].

Czech T., *Oplaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, „Temidium” 2010, nr 2, Temidium.pl, 1.09.2014, https://www.temidium.pl/artukul/oplaty_podwyzszone_za_korzystanie_ze_srodowiska-201.html [dostęp: 28.12.2023].

Dorzecze, w: *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, Główny Urząd Statystyczny [online], <https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/4055.pojecie.html> [dostęp: 1.04.2023].

Dorzecze, w: *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, SJP PWN [online], <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/dorzecze;5422193.html> [dostęp: 10.04.2023].

Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!, strona WWW Unii Europejskiej, https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_pl [dostęp: 10.12.2023].

Hydrosfera, w: *Encyklopedia leśna* [online], <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/hydrosfera/> [dostęp: 10.04.2023].

Jeziora bez nadzoru, Najwyższa Izba Kontroli [online], 4.08.2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/infrastruktura/gospodarowaniu-jeziorami-stanowiacymi-wody-publiczne.html> [dostęp: 10.12.2023].

Katastrofa ekologiczna w Odrze – opublikowany został raport końcowy, Sozosfera.pl, <https://sozosfera.pl/woda/katastrofa-ekologiczna-w-odrze-opublikowany-zostal-raport-koncowy/> [dostęp: 8.12.2023].

Katastrofa na Odrze – geneza, terażniejszość, zalecenia, Polska Akademia Nauk [online], 13.09.2022, <https://pan.pl/katastrofa-na-odrze-geneza-terazniejszosc-zalecenia-na-przyszlosc> [dostęp: 10.12.2023].

Knorps-Tuszyńska K., *Co trzeci prywatny pomost nad jeziorem może być nielegalny*, „Rzeczpospolita” [online], 27.07.2023, <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art38853911-co-trzeci-prywatny-pomost-nad-jeziorem-moze-byc-nielegalny> [dostęp: 10.12.2023].

- Krajowy program renaturyzacji wód powierzchniowych (KPRWP)*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/susza/krajowy-program-renaturyzacji-wod-powierzchniowych-kprwp> [dostęp: 1.12.2023].
- Krajowy Program Żeglugowy do roku 2030*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-program-zezlugowy-do-roku-2030> [dostęp: 1.12.2023].
- Mikulski A., *Katastrofa ekologiczna na rzece Odrze – co wiadomo?*, Nauka dla Przyrody, 25.08.2022, <https://naukadlaprzyrody.pl/2022/08/25/katastrofa-ekologiczna-na-rzece-odrze-co-wiadomo/> [dostęp: 23.03.2023].
- Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Struktura organizacyjna*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/wody-polskie/struktura-organizacyjna> [dostęp: 1.12.2023].
- Powstanie Agencja Bezpieczeństwa Ekologicznego? GIOŚ opracowuje projekt*, Komunalny.pl, 28.12.2017, <https://portalkomunalny.pl/powstanie-agencja-bezpieczenstwa-ekologicznego-gios-opracowuje-projekt-367927/> [dostęp: 10.12.2023].
- Projekt ustawy o rewitalizacji rzeki Odry*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-rewitalizacji-rzeki-odry> [dostęp: 1.07.2023].
- Przepływomierz*, w: *Encyklopedia PWN* [online], <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/przeplywomierz;3963566.html> [dostęp: 5.09.2023].
- Raport kończący prace zespołu ds. sytuacji w Odrze*, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy [online], 31.03.2023, <https://ios.edu.pl/aktualnosci-certyfikacja/raport-konczacy-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze/> [dostęp: 10.06.2023].
- Rządowy projekt ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, druk nr 3303. Przebieg procesu legislacyjnego*, strona WWW Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3303> [dostęp: 1.10.2023].
- Spiller J., *Unijna analiza katastrofy ekologicznej na Odrze. Opublikowano raport*, Teraz Środowisko, 22.02.2023, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/unijna-analiza-katastrofa-ekologiczna-odra-zlote-algi-13063.html> [dostęp: 1.07.2023].
- Stanowisko Fundacji WWF Polska ws. rządowych planów odbudowy Odry*, Fundacja WWF Polska [online], <https://www.wwf.pl/stanowisko-fundacji-wwf-polska-ws-rzadowych-planow-odbudowy-odry> [dostęp: 25.05.2023].
- Urządzenia wodne*, w: *Encyklopedia leśna* [online], <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/urzadzenia-wodne/> [dostęp: 5.09.2023].
- Urządzenia wodociągowe – definicja*, Portal Statystyczny, 25.07.2019, <https://portalstatystyczny.pl/urzadzenia-wodociagowe-definicja/> [dostęp: 5.09.2023].
- Ustawa o rewitalizacji Odry w wykazie prac Rady Ministrów*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 17.03.2023, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/ustawa-o-rewitalizacji-odry-w-wykazie-prac-rady-ministrow> [dostęp: 17.03.2023].
- W tytule rewitalizacja, w treści beton, palki, paralizatory – oto specustawa odrzańska*, Fundacja Greenmind [online], 12.04.2023, <https://greenmind.pl/2023/04/w-tytule-rewitalizacja-w-tresci-beton-palki-paralizatory-oto-specustawa-odrzanaska/> [dostęp: 26.05.2023].
- Wodomierz*, w: *Encyklopedia PWN* [online], <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3997310> [dostęp: 5.09.2023].
- World Water Day*, United Nations [online], <https://www.worldwaterday.org/> [dostęp: 23.03.2023].
- Wykaz prac legislacyjnych Ministerstwa Infrastruktury*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/wykaz-prac-legislacyjnych> [dostęp: 1.07.2023].
- Złota alga – mały glon, który obnażył niemoc dużego państwa (zapis konferencji prasowej)*, Najwyższa Izba Kontroli [online], 14.11.2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/odra-kryzys-ekologiczny.html> [dostęp: 10.12.2023].

Sebastian Wójcik-Jackowski

Wątpliwości prawne związane z kontrolą gospodarowania wodami w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry na tle historycznym

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono przekrojowo zagadnienie kontroli gospodarowania wodami. Autor sięgnął do genezy obecnych rozwiązań, a także przeanalizował obowiązujący stan prawny i kierunki zmian wynikające z ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, w szczególności te związane z utworzeniem Inspekcji Wodnej i powierzeniem jej określonej kategorii zadań. Drobiazgowo omówił pojawiające się wątpliwości i mankamenty nowo wprowadzonych przepisów oraz wskazał najważniejsze kwestie, które jego zdaniem wymagają uwzględnienia, a które dotychczas pomijano w toku prac legislacyjnych.

Słowa kluczowe: kontrola gospodarowania wodami, Inspekcja Wodna, centralizacja w zarządzaniu wodami, historia zmian w prawie wodnym

Себастьян Вуйчик-Яцковский

Сомнения юридического характера, связанные с контролем за использованием водных ресурсов в свете закона о ревитализации реки Одра на историческом фоне

Резюме

В исследовании представлен обзор проблемы контроля за использованием водных ресурсов. Автор обратился к корням нынешних решений и проанализировал текущий правовой статус и направления изменений, вытекающих из закона о ревитализации реки Одра, в частности тех, которые связаны с созданием Инспекцией водных ресурсов и возложением на нее определенной категории задач. Он подробно обсудил возникающие сомнения и недостатки вновь введенных норм и указал ключевые проблемы, которые, по его мнению, следует учитывать, но до сих пор не рассматривались в ходе законотворческой работы.

Ключевые слова: контроль за использованием водных ресурсов, Инспекция водных ресурсов, централизация в водном хозяйстве, история изменения водного законодательства

Sebastian Wójcik-Jackowski

Dubbi giuridici relativi al controllo della gestione delle acque alla luce della legge sulla rivitalizzazione del fiume Odra in un contesto storico

Sommario

L'articolo presenta una panoramica trasversale della questione del controllo della gestione delle acque. L'autore ha ripercorso la genesi delle soluzioni attuali e ha analizzato lo stato giuridico attuale e le direzioni dei cambiamenti derivanti dalla legge sulla rivitalizzazione del fiume Oder, in particolare quelli relativi alla creazione dell'Ispettorato delle acque e all'affidamento di una specifica categoria di compiti. Ha discusso in modo approfondito i dubbi e le carenze emergenti della nuova legislazione e ha evidenziato le questioni chiave che, a suo avviso, devono essere prese in considerazione e che sono state finora trascurate nel corso del lavoro legislativo.

Parole chiave: controllo della gestione delle acque, Ispettorato delle acque, centralizzazione della gestione delle acque, storia dei cambiamenti nella legge sulle acque